

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

REGIS EDUARDO COELHO ARGÜELLES DA COSTA

ESCOLA MUNICIPAL, PODER E ESTADO: O PROGRAMA
MAIS EDUCAÇÃO EM DUQUE DE CAXIAS

RIO DE JANEIRO

2016

REGIS EDUARDO COELHO ARGÜELLES DA COSTA

**ESCOLA MUNICIPAL, PODER E ESTADO: O PROGRAMA MAIS
EDUCAÇÃO EM DUQUE DE CAXIAS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Ana Maria Cavaliere

RIO DE JANEIRO

2016



Universidade Federal do Rio de Janeiro
Centro de Filosofia e Ciências Humanas
Faculdade de Educação
Programa de Pós-Graduação em Educação
ATA DA SESSÃO DE DEFESA DE TESE
DOUTOR EM EDUCAÇÃO

Aos 04 dias do mês de fevereiro de 2016, às 09:00 h, no Auditório do CFCH- 2º andar, da Faculdade de Educação, do Centro de Filosofia e Ciências Humanas, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, reuniu-se em sessão pública a Banca Examinadora da Tese intitulada "Escola municipal, poder e Estado: O Programa Mais Educação em Duque de Caxias." De autoria do(a) doutorando(a) Regis Eduardo Coelho Argüelles da Costa, candidato(a) ao título de **Doutor em Educação**, turma 2012 do Programa de Pós-Graduação em Educação. A Banca Examinadora, constituída pelo(a) Professor(a) orientador(a) Profa. Dra. Ana Maria Villela Cavaliere (UFRJ), Profa. Dra. Vânia Cardoso da Motta (UFRJ), Profa. Dra. Lígia Martha Coimbra da Costa Coelho (UNIRIO), Profa. Dra. Eveline Bertino Algebaile (UERJ), Prof. Dr. Jorge Nassim Vieira Najjar (UFF), considerou o trabalho:

Aprovado(a) () Aprovado(a) com recomendações de reformulação () Reprovado(a)

Eu, Solange Rosa de Araujo, Secretária do PPGE, lavrei a presente Ata que segue por mim assinada, pelos membros da Banca Examinadora e pelo candidato(a) no verso.

A banca destaca a relevância do tema e a qualidade do referencial teórico. Sugere que o trabalho seja publicado sob a forma de artigos.

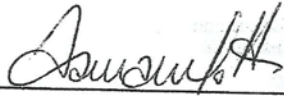
CONFERE COM O ORIGINAL
Em, 05/02/16

[Assinatura]
FERNANDO MELLO MARSHADO
Assistente em Administração
Faculdade de Educação/UFRJ
SIAPE nº 1958612

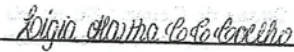
Cont. Ata de Defesa de Tese do(a) doutorando(a) Regis Eduardo Coelho Argüelles da Costa –
04-02-2016



Profa. Dra. Ana Maria Villela Cavaliere (UFRJ)



Profa. Dra. Vânia Cardoso da Motta (UFRJ)



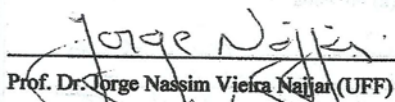
Profa. Dra. Lígia Martha Coimbra da Costa Coelho (UNIRIO)



Profa. Dra. Eveline Bertino Algebaile (UERJ)

CONFERE COM O ORIGINAL

Em 04/02/16



Prof. Dr. Jorge Nassim Vieira Najjar (UFF)



Regis Eduardo Coelho Argüelles da Costa (candidato)


FERNANDO MELLO MACHADO
Assistente em Administração
Faculdade de Educação/UFRJ
SIAPE nº 1958612

Solange Rosa de Araujo (Secretária do PPGE)

FICHA CATALOGRÁFICA

Costa, Regis Eduardo Coelho Argüelles da

Escola municipal, poder e Estado: o Programa Mais Educação em Duque de Caxias /
Regis Eduardo Coelho Argüelles da Costa. - - Rio de Janeiro, 2016.

235 f.

Orientadora: Profa. Dra. Ana Maria Cavaliere

Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – Programa de Pós-
Graduação em Educação – Doutorado em Educação.

1. Política educacional 2. Regime de colaboração 3. Escola municipal 4. Ampliação da
jornada escolar 5. Programa Mais Educação.

*Dedico este trabalho a Fernanda, companheira de
sempre.*

AGRADECIMENTOS

Não me restam dúvidas que o processo de elaboração de uma tese acadêmica é o produto não apenas do esforço de organização, pesquisa e síntese do autor e de sua orientadora, mas também da colaboração – ativa ou silenciosa – de diversos personagens. A família participa de forma marcante nessa trajetória, à medida que escrever um trabalho dotado dessas características é um compromisso que necessariamente afeta as relações privadas. Agradeço, portanto, a compreensão e apoio de meus familiares diante de tantas ausências motivadas pelas urgências contemporâneas da formação em pós-graduação.

À minha orientadora, Ana Cavalieri, agradeço pela capacidade de associar produção de conhecimento à ampla liberdade que franquia aos seus orientandos nos campos da teoria e da prática de pesquisa. Fui muito sortudo nesse aspecto. Outros professores foram, da mesma forma, fundamentais. Cito com especial decoro as professoras Ligia Martha Coelho, Vania Motta e Roberto Leher, os quais colaboraram em vários aspectos dessa tese com suas críticas e sugestões.

Aos colegas do PPGE/UFRJ e do NEEPHI/Unirio agradeço pelos debates animados e frutíferos. Penso que a troca entre os pares nesse momento da formação é essencial para um desenvolvimento maduro do pesquisador da área.

Essa tese não seria possível sem a ajuda fundamental de colegas da direção do SEPE/Caxias, e da base de nossa categoria. Gostaria de manifestar meus profundos agradecimentos às professoras Maria Cândida Almeida, Solange Noronha, Rodrigo Lamosa e Maurício Lapa pela diligência e compreensão em contribuir com as demandas da pesquisa. Da mesma forma, sou grato às equipes diretivas de escolas e ao pessoal da SMEDC, que me receberam em seus locais de trabalho para participar da investigação.

Um trabalho que envolveu visitas à várias escolas de Duque de Caxias, ida a congressos, produção de material de pesquisa, transcrição de entrevistas, dentre outras determinações, não seria possível sem a contribuição da CAPES. Sinto-me grato por ter minha pesquisa financiada por uma bolsa de estudos, à medida que o investimento em produção de conhecimento é condição para uma nação justa e soberana. Essas duas condições, aliás, são hoje mais urgentes do que nunca na construção da escola pública de nossas utopias. Da mesma forma, agradeço à municipalidade de Duque de Caxias pelo financiamento de parte dos meus estudos através de licença remunerada. Espero sinceramente ter retribuído a esse investimento com a tese.

COSTA, Regis Eduardo Coelho Argüelles. **Escola municipal, poder e Estado: o Programa Mais Educação em Duque de Caxias**. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

RESUMO

Considerando que, no Brasil, a regulamentação do regime de colaboração em educação é etapa essencial na garantia do acesso à escola pública, dadas as desigualdades históricas de atuação dos entes federados – União, estados e municípios – no setor; e que tal regulamentação passa necessariamente pela articulação cooperativa entre diversos níveis e estruturas do Estado, o objetivo geral dessa tese é compreender as determinações histórico-políticas que rebatem no regime de colaboração em educação, ao nível da gestão municipal. Para tanto, pesquisamos a implantação e gestão do Programa Mais Educação (PME) no sistema municipal de educação de Duque de Caxias (RJ). O PME é uma política pública de ampliação da jornada escolar, elaborada e financiada pelo MEC, que objetiva o oferecimento de “oficinas” no contraturno de escolas públicas de ensino fundamental. Dentre suas características sublinhamos a exigência de ações que integrem instituições locais e federais, que vão desde a cooperação técnico-financeira à concretização do contraturno nas escolas municipais caxienses. Utilizando um referencial teórico marxista procuramos, em primeiro lugar, desvelar as características históricas e políticas fundamentais na formação dual e classista da “escola nacional”. A seguir, nos voltamos para a dinâmica contemporânea do regime de colaboração em educação, e as questões de ordem política que atravessam a implantação e gestão do PME em Duque de Caxias. Quais são as tensões, adaptações e as inovações provocadas pelo Programa Mais Educação ao se incorporar à realidade da escola pública municipal? Qual o impacto da dimensão política, expressa pelo regime de colaboração, na implantação e gestão do PME? No trabalho de campo gravamos entrevistas com as equipes diretivas das escolas, professoras, e gestoras do PME na SMEDC, submetendo o material às análises de conteúdo, que foram incrementadas com a análise dos documentos textuais associados à implementação e gestão da política, e dos dados do FNDE e do INEP sobre financiamento, matrículas e infraestrutura escolar. Dentre os resultados encontrados, destacamos que os repasses das verbas da política, que vão diretamente para as escolas, foram valorizados pelas diretoras, à medida que as escolas caxienses não recebem repasses da SMEDC. Em relação à execução das oficinas do contraturno, o PME teve que adaptar-se tanto às carências financeiras e de infraestrutura das escolas locais, além de questões ligadas à formação das gestoras para uma política de ampliação de jornada, e da contratação de oficinheiros. Dos maiores entraves no desenvolvimento do PME sublinhamos a suspensão, desde a segunda metade de 2012, do cargo de Coordenador de Escola do Mais Educação, a contrapartida assumida pelo governo municipal quando da adesão à política, que sobrecarregou as equipes diretivas das escolas municipais, sendo determinante para a redução da capacidade de atendimento do PME em toda rede; e a interrupção das oficinas por ordem da SMEDC, no segundo semestre de 2013. Concluímos que as divergências e conflitos políticos, heranças da fragmentação e fragilidade de formação da escola básica brasileira, associados às suas carências estruturais, pesaram negativamente na concretização do PME em Duque de Caxias.

Palavras-chave: Política educacional. Regime de colaboração. Escola municipal. Ampliação da jornada escolar. Programa Mais Educação.

ABSTRACT

Considering that, in Brazil, regulation of collaboration regime in education is an essential step in guaranteeing access to the public school, given the historical inequalities of the federated entities - Union, states and municipalities - in the sector. Such regulation necessarily involves a cooperative articulation between different levels and structures of the State. The general objective of this thesis is to understand the historical-political determinations that rebound in the system of collaboration in education at the level of municipality. Therefore, we researched the implementation and management of the Programa Mais Educação (PME) in the municipal education system of Duque de Caxias (RJ). The PME is a public policy to extend the school day, elaborated and financed by the Ministério da Educação (MEC), which aims to offer "workshops" in the contraturno of public elementary schools. Among its characteristics, we underline the demand for actions that integrate local and federal institutions, ranging from technical-financial cooperation to concretizing the contraturno in the municipal schools of the state. Using a Marxist theoretical framework, we first try to reveal the fundamental historical and political characteristics of the dual and class formation of the "national school". Next, we turn to the contemporary dynamics of the collaboration system in education, and the political issues that go through the implementation and management of PMEs in Duque de Caxias. What are the tensions, adaptations and innovations provoked by the Programa Mais Educação when incorporating itself into the reality of the municipal public school? What is the impact of the political dimension, expressed by the collaboration scheme, in the implementation and management of PMEs? In the field work, we recorded interviews with the school management teams, teachers and PME managers at SMEDC, submitting the material to the content analyzes, which were augmented by analyzing the textual documents associated with policy and data implementation and management by the FNDE and INEP on financing, enrollment and school infrastructure. Among the results found, we highlight that the directors valued positively the transfers of the funds from the policy, which go directly to the schools, as the Caxias schools do not receive on lending from SMEDC. With regard to the execution of contracting workshops, PMEs had to adapt to both the financial and infrastructure needs of local schools, as well as issues related to the training of managers for a policy of extending working hours and hiring office workers. Of the major obstacles in the development of PMEs, we underline the suspension, since the second half of 2012, of the position of Coordinator at School, the counterpart assumed by the municipal government when adhering to the policy. This overwhelmed the municipal school management teams, being determining the reduction of PME's service capacity across the network, and the interruption of the workshops by order of the SMEDC in the second semester of 2013. We conclude that the differences and political conflicts inherited from the fragmentation and fragility of the formation of the Brazilian elementary school, associated with its structural deficiencies, had a negative impact on the SME in Duque de Caxias.

Keywords: Educational policy. Regime of collaboration. Municipal School. Extension of the school day. Programa Mais Educação.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - Evolução das despesas em educação de prefeituras da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em milhares de reais (1997-2003)..... 138

GRÁFICO 2 – Gastos municipais x Quantidade de matrículas de redes municipais da RMRJ, em reais 139

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - O município de Duque de Caxias e sua divisão distrital..... 118

FIGURA 2 – Assembleia dos profissionais de educação de Duque de Caxias, em frente à sede da prefeitura (Campos Elísios), durante a greve de 2014..... 129

FIGURA 3 - Fechamento da pista central da Rodovia Washington Luís, ato da greve de 2014..... 129

FIGURA 4 - Sala da oficina de acompanhamento pedagógico do PME, em uma escola do 1º distrito..... 130

FIGURA 5 - Outro espaço reservado às oficinas do “Mais Escola”, versão caxiense do PME, na mesma escola da Figura 3..... 131

FIGURA 6 - Segundo denúncias de professores da rede municipal, as crianças dessa escola realizavam as oficinas de esporte 132

FIGURA 7 – Espaço destinado às oficinas de letramento e matemática do PME, em uma escola do 4º distrito (Xerém)..... 133

FIGURA 8 – Fachada de uma escola do 2º distrito, que atende 200 alunos do 1º segmento do EF..... 134

FIGURA 9 – Divisão administrativa da SEEDUC-RJ..... 143

FIGURA 10 – Vista aérea da Escola “apertada”, no 1º distrito..... 161

FIGURA 11 – A Escola Alfa, à esquerda, e os prédios do conjunto habitacional..... 178

FIGURA 12 – O entorno da Escola Beta, do 2º distrito de Duque de Caxias.....	182
FIGURA 13 – Vista externa da Escola Beta (fundos)	183
FIGURA 14 – Sala de Leitura.....	186
FIGURA 15 - O “Espaço Mais Escola” sendo utilizado para outras atividades.....	186
FIGURA 16 – Entorno da Escola Gama.....	190
FIGURA 17 – Entorno da Escola Gama.....	191
FIGURA 18 – Área externa da Escola Gama.....	194
FIGURA 19 - “Brechó das crianças”, atividade da Escola Delta.....	201
FIGURA 20 – Entrada da Escola Delta.....	201

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 - Evolução da população caxiense (1950-1990)	117
TABELA 2 - Distribuição de escolas e matrículas da Educação Infantil e Fundamental em Duque de Caxias (1995)	124
TABELA 3 - Distribuição de escolas e matrículas da Educação Infantil e Fundamental em Duque de Caxias (2007)	126
TABELA 4 - Distribuição de escolas e matrículas da Educação Infantil e Fundamental em Duque de Caxias (2014)	127
TABELA 5 – Gastos com a educação de municípios da RMRJ (2005-2014)	139
TABELA 6 – Oficinas do PME por escolas de Duque de Caxias.....	175
TABELA 7 – Número de matrículas da Escola Beta, por nível/modalidade de ensino..	183

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPEd	Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação
ARENA	Aliança Renovadora Nacional
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CEB	Comunidade Eclesial de Base
CEDAE	Companhia Estadual do Águas e Esgostos
CEE-RJ	Conselho Estadual de Educação do Rio de Janeiro
CEPECs	Centros Polivalentes de Educação e Cultura
CF/1988	Constituição Federal do Brasil de 1988
CFE	Conselho Federal de Educação
CGT	Central Geral dos Trabalhadores
CIDE	Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CMDC	Câmara Municipal de Duque de Caxias
CME	Conselho Municipal de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CPFPPF	Centro de Pesquisa e Formação Continuada Paulo Freire
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DPE	Departamento de Projetos Educacionais (SMEDC)
DPPE	Departamento de Programas e Projetos Educacionais
EF	Ensino Fundamental
EI	Educação Integral
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FIERJ	Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
“Fórum”	Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF	Fundo de Desenvolvimento da Educação Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de desenvolvimento da educação básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFES	Instituições Federais de Educação Superior
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira
IPMDC	Instituto de Previdência do Município de Duque de Caxias
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento e Administração
MARE	Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
ME	Ministério do Esporte
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Metro	V Metropolitana V (SEEDUC-RJ)
MinC	Ministério da Cultura
MPEDUC	Ministério Público pela Educação
MPF	Ministério Público Federal
MPRJ	Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro
NEEPHI	Núcleo de Estudos Tempos, espaços e educação integral
ONG	Organização Não-Governamental
Oscips	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDDE/Educação Integral	Programa Dinheiro Direto na Escola/Educação Integral
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEE	Programa Especial de Educação dos CIEPs
PFL	Partido da Frente Liberal
PI	Portaria Interministerial
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PMDC	Prefeitura Municipal de Duque de Caxias
PME	Programa Mais Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNTEA	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Público
PP	Partido Progressista
PRN	Partido da Reconstrução Nacional
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PSTU	Partido Socialista dos Trabalhadores Unificado
PT	Partido dos Trabalhadores
QDD	Quadro de Detalhamento de Despesa
RAP	Regionais Administrativas e Pedagógicas
RMRJ	Região Metropolitana do Rio de Janeiro
RREO	Resumido de Execução Orçamentária
SEB	Secretaria de Educação Básica
Secadi	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEEDUC-RJ	Secretaria Estadual de Educação do Rio de Janeiro
SEPE-Caxias	Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação – Núcleo Caxias

SEPE-RJ	Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação
SIMEC	Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
SMEDC	Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias
SPPE	Subsecretaria de Planejamento e Projetos Educacionais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
SUS	Sistema Único de Saúde
UDN	União Democrática Nacional
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
Unirio	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro
Unicamp	Universidade de Campinas
USP	Universidade do Estado de São Paulo

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O PROBLEMA DA ESCOLA E DO ESTADO	27
2.1 Políticas educacionais e o Estado: primeiras aproximações.....	27
2.2 Correlação de forças, hegemonia civil e o problema da educação no Estado capitalista de massas.....	31
2.3 Escola e sistemas de ensino: hierarquias, centros de poder e pessoal de Estado.....	36
2.4 Poder e políticas educacionais: financiamento, legislação e gestão da escola	41
3 DA ESCOLA PRIMÁRIA À ESCOLA MUNICIPAL	48
3.1 Capitalismo monopolista, Estado e escola pública.....	49
3.2 A revolução burguesa na periferia e os direitos sociais.....	53
3.3 Hegemonia burguesa e o direito à educação no Brasil: de Vargas à LDB de 1961.....	56
4 ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA ESCOLA FUNDAMENTAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988	71
4.1 Crise da ditadura militar e políticas para a escola pública de 1ª grau: o protagonismo de municípios e estados	71
4.2 Regime de colaboração e administração da educação fundamental	85
5 A AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR E AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS	94
5.1 Centralização e descentralização na garantia do direito à educação	95
5.2 Fundos e convênios na educação fundamental	101
5.3 Questões contemporâneas da ampliação dos tempos e espaços escolares: o FUNDEB e o Mais Educação	107
6 A EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS: UM DIAGNÓSTICO	116
6.1 Estado monopolista e Duque de Caxias: uma relação desigual.....	116
6.2 O sistema educacional de Duque de Caxias	122
6.2.1. As redes municipal, estadual e privada de Duque de Caxias em números: matrículas e unidades escolares	123
6.2.2 O SEPE-Caxias: condições precárias de trabalho e denúncias contra o PME	127

6.2.3 Verbas milionárias e gastos controversos na educação municipal.....	134
6.2.4 A administração da educação municipal em Duque de Caxias.....	142
7 O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E O PODER MUNICIPAL	
CAXIENSE: REGIME DE COLABORAÇÃO OU DE COMPETIÇÃO?	150
7.1 Da observação ao desenho de pesquisa na rede municipal de educação caxiense.....	156
7.2 As primeiras aproximações.....	159
7.2.1 A implantação do PME em uma escola do 1º distrito.....	161
7.3 O Programa Mais Educação na gestão municipal:	
o Departamento de Projetos Educacionais (DPE/SMEDC).....	165
7.3.1 O DPPE na estrutura burocrática da SMEDC.....	165
7.3.2 O DPE e o Programa Mais Educação.....	167
7.4 A Escola Alfa.....	178
7.5 A Escola Beta.....	181
7.6 A Escola Gama.....	190
7.7 A Escola Delta e sua resistência ao PME.....	199
8 CONSIDERAÇÕES FINAIS	208
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS	217
ANEXO A - MODELO DE QUESTIONÁRIO	229
ANEXO B – MODELO DE QUESTIONÁRIO	230
ANEXO C - Caderno de Campo	232
ANEXO D - Ofício da SMEDC	233
ANEXO E – Ofício da SMEDC	234
ANEXO F – Questionário de avaliação do PME, elaborado pela SMEDC	235

1 INTRODUÇÃO

É possível afirmar que a Constituição Federal de 1988 trouxe uma importante inovação ao pacto federativo, quando elevou os municípios à condição de entes federados, estabelecendo, portanto, três instâncias para o exercício do poder político, além da União e estados. Baseando-se em um regime de colaboração entre os entes, a nova estrutura de poder incorporou, em certa medida, a pauta da descentralização para a gestão da educação pública que, desde os fins dos anos 70, aparecia como uma alternativa à centralização das decisões nos níveis mais elevados do Estado, característica da ditadura militar (OLIVEIRA; ROSAR, 2013). Todavia, o processo de transformação do município em entidade federativa e, ainda, a transformação de escolas municipais em unidades dotadas de autonomia, trouxe uma série de novos desafios, especialmente no tocante às dinâmicas das políticas educacionais.

Nunes Leal (2012), ao analisar o papel político do município durante o Império, e nos primeiros 50 anos de República, informa que os municípios foram tradicionalmente tutelados pelas instâncias superiores, e que seu enfraquecimento no cenário nacional derivou dessa concentração de poder político. Na República Velha, por exemplo, a determinação constitucional de que os governadores dos estados fossem escolhidos via eleição¹ instaurou um sistema de compromisso entre eles e o governo federal – a “política dos governadores” – que sacrificou a autonomia dos municípios, mantendo-os em situação de dependência econômica e política frente à estados e União.

Nem as mudanças de regime republicano, nos anos de 1930 e 1940, alteraram substancialmente a condição tutelada dos municípios, prossegue Nunes Leal (op.cit.). No Estado Novo, ao discutir os critérios para a nomeação de prefeitos pelos governadores,

Os prefeitos nomeados geralmente se revelaram muito mais políticos do que administradores. (...) Os governos estaduais, se orientaram principalmente por critérios políticos, e não técnicos, na nomeação dos prefeitos, visto que aproveitaram a grande maioria dos que anteriormente já eram chefes políticos locais. (...) Menos que o administrador, o prefeito tem sido, entre nós, acima de tudo, chefe político. (idem, p. 135).

As funções de administrar a cidade em prol da coisa pública eram, portanto, subsumidas às tarefas de manutenção e ampliação das bases políticas de grupos e partidos, frente à sociedade municipal. Um prefeito competente deveria ser valorizado antes pela obtenção de apoios importantes em sua cidade, contribuindo para eleições de seus

¹ No Império era o Poder Moderador que indicava os presidentes de província.

correligionários às bancadas e governos estaduais e federais, do que pela sua capacidade de governar.

A historicamente mais frágil das instâncias de governo do Estado brasileiro tem hoje participação marcante na garantia do direito à educação, especialmente em seus níveis infantil e fundamental. Conforme determina a Constituição Federal de 1988, a educação no Brasil é dever do Estado, e seu nível fundamental é obrigatório e gratuito, inclusive para aqueles que não tiveram acesso na idade própria. Essa obrigatoriedade e gratuidade deve se estender ao ensino médio, em regime progressivo. O acesso a esse direito é direito público subjetivo, ou seja, concernente a todo cidadão brasileiro; o não-oferecimento do ensino obrigatório importa responsabilidade do chefe de executivo competente. Os municípios devem organizar seus sistemas de ensino, em regime de colaboração com os estados e a União, atuando prioritariamente no ensino fundamental (EF) (ver CF/1988, Seção I, Capítulo III).

O conjunto de direitos e obrigações, previsto na atual Carta, imputa grandes responsabilidades aos gestores dos mais de 5.560 municípios que, a partir de então, podem estruturar um sistema municipal de educação. De acordo com Davies (2015), a atuação dos municípios na educação é heterogênea, como são as suas populações, economia, e receitas próprias. Alguns, localizados no Sudeste, têm receitas e redes de ensino superiores à de muitos estados; por sua vez, a maioria dos municípios brasileiros, sobretudo os do Norte e Nordeste, não possuem receitas próprias de impostos (IPTU, ISS, ITBI) significativa, sendo totalmente dependentes dos repasses federais e estaduais.

Mesmo para aqueles que possuam receitas próprias, vale ainda a ressalva de Nunes Leal (*ibid.*), feita na primeira metade do século XX, a respeito da suposta relação entre autonomia econômica e política dos municípios.

O aumento da receita dos municípios pode contribuir eficazmente para a autonomia da sua administração, mas é bem provável que ao fortalecimento econômico dos municípios não corresponda idêntico reforço de sua autonomia política. *Sem solidez financeira não pode o município ter independência política, mas a primeira não envolve necessariamente a segunda, porque pode vir acompanhada de um sistema de controle.* (*ibid.*, grifos nossos, p. 108)

Além da necessidade de integrar o município no regime de colaboração, é necessário enfrentar a questão da permanência de um sistema dual e classista de educação escolar no país, tanto no setor público, quanto no privado. À maior parte das frações de classes trabalhadoras são oferecidas vagas em unidades escolares marcadas por carências diversas, onde o cultivo de potencialidades técnico-profissionais e cidadãs é interdito, esvaziando a

experiência escolar de milhares de crianças, todos os anos. Boa parte dessas crianças estão matriculadas em escolas públicas municipais.

Alegando a necessidade de interferir na situação caracterizada no parágrafo acima, políticas recentes têm estimulado a ampliação da jornada escolar² de alunos das escolas públicas de ensino fundamental, objetivando a melhoria no rendimento escolar, e a oferta de oportunidades socioculturais para crianças e jovens pobres. Já encontramos, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394/96), a determinação do aumento progressivo do tempo de permanência do aluno na escola (art. 34), e a conjugação de esforços para que as redes escolares urbanas tenham um regime de escolas de tempo integral (art. 87, § 5º). Quanto ao financiamento, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em vigor desde 2007 (Lei nº11.494), garante recursos adicionais para matrículas em tempo integral.³ Ainda no ano de 2007, no contexto do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), foi lançado o Programa Mais Educação (PME), principal política do governo federal para o ensino fundamental, que visa ampliar os tempos, espaços e oportunidades de aprendizagem de crianças e adolescentes de escolas em situação de vulnerabilidade social.

Concomitante aos decretos, previsão de recursos, e lançamento de programas especiais, duas dinâmicas destacam-se no terreno da política social que, em certa medida, estão interligadas: de um lado, uma ação organizada de vários aparelhos privados associados ao empresariado, visando influenciar mais diretamente as propostas governamentais e disputar os recursos públicos, tendo por substrato a agenda da responsabilidade social empresarial (MARTINS, 2009); de outro, a reforma do modelo de gestão pública, que ofereceu espaços para privatização da ação social, ampliando a participação do terceiro setor⁴ em programas que

² De acordo com o Decreto nº 6.253/2007, art. 4º, a definição de tempo integral caracteriza uma jornada escolar igual ou superior a sete horas diárias. Para Menezes (2009), consideram-se jornadas acima de quatro horas diárias como tempo ampliado. Ainda que tempo integral/ampliado não seja sinônimo de educação integral – pensada enquanto ação educacional que envolve diversas e abrangentes dimensões da formação dos indivíduos (Cavaliere, 2010) –, partimos da premissa que qualquer proposta de educação integral implica em mais tempo de escola, dadas as funções ampliadas que são exercidas pela mesma. Nesse trabalho, as expressões “jornada escolar ampliada”, “tempo integral”, ou “escola de tempo ampliado” são sinônimos, pois servem para indicar a existência de uma experiência de aumento de tempo do aluno na escola, ou sob a responsabilidade dela, para além do turno escolar comum.

³ Ver, especialmente, o art. 10º da Lei do FUNDEB (nº11.494/2007).

⁴ De acordo com Garcia (2004), o terceiro setor seria composto pelas organizações sociais que não fazem parte do conjunto de instituições do Estado e do mercado. De acordo com essa caracterização, instituições sem fins lucrativos, tais quais ONGs, movimentos sociais, instituições religiosas são exemplos de atores do terceiro setor.

antes desenrolavam-se exclusivamente no âmbito do Estado (PERONI e ADRIÃO, 2005; MONTAÑO, 2008).

Tais movimentos são condicionantes para o exercício do poder político no capitalismo. Afinal, em sociedades democráticas de massa, o padrão de acumulação extração da mais-valia é reproduzido através da imposição de brutais desigualdades socioeconômicas, geradoras de pobreza, e da garantia universal de direitos políticos. A dominação política de classe deve considerar, para além das estruturas coercitivas, o momento da hegemonia social, ou do consenso. A manutenção do poder pelas classes dirigentes demanda, portanto, a organização e a divulgação de proposições econômicas, políticas e culturais para o conjunto da sociedade, através de seus intelectuais, organizados em aparelhos privados de hegemonia. Tais proposições, todavia, não miram apenas nos interesses estritos de determinada fração de classe, alerta Gramsci (2012). Segundo ele,

esta é a fase mais estritamente política, que assinala a passagem nítida da estrutura para a esfera das superestruturas complexas; é a fase em que as ideologias geradas anteriormente se transformam em ‘partido’, entram em confrontação e lutam até que uma delas, ou pelo menos uma combinação delas, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda a área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas no plano ‘universal’, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados. (Gramsci, op.cit., p. 41-42)

As políticas públicas para a educação são compreendidas neste trabalho como os resultados instáveis da correlação de forças sociais em disputa, envolvendo o Estado em sentido estrito, e a sociedade civil (GRAMSCI, *idem*). Os diversos estágios das políticas públicas – da elaboração à avaliação – implicam operações complexas de hegemonia (BUTIGGIEG, 2003); buscamos mapear algumas dessas estratégias no âmbito do Estado, conforme as necessidades de manutenção, ou de ampliação, da base social de dominação em uma sociedade de classes.

O estudo é atravessado por inquietações concernentes às configurações político-ideológicas que interferem no tratamento da questão educacional, tanto no nível global quanto local, e nos seus rebatimentos nos modelos contemporâneos de políticas de ampliação da jornada para a escola brasileira. A partir do problema da garantia do direito à educação pelo Estado federado brasileiro, que se efetiva na escola fundamental ou obrigatória, e da ampliação da jornada escolar na escola pública municipal, enquanto tentativa de efetivação daqueles direitos, através do PME, investigaremos as determinações políticas locais do regime de colaboração em educação, de maneira a explicitarmos as suas tensões e limites.

Consideramos o problema em dois planos de análise, que estão relacionados. O primeiro desses planos busca investigar a garantia do direito à educação formal pelo Estado capitalista no Brasil. Dessa forma, procuraremos elucidar os contraditórios caminhos de formação da escola nacional obrigatória, e do sistema nacional de educação básica. Quais são as características determinantes dessa “escola nacional”? Como ela é organizada e mantida, considerando aspectos como financiamento, a organização dos diferentes níveis de ensino, a infraestrutura de prédios, e a distribuição de responsabilidades entre os entes federados? Tratam-se de questões que remetem aos problemas históricos-estruturais da escola brasileira, e que ganham maiores cores nos embates em torno das Cartas de 1934, 1946 e 1988, e das LDB’s de 1961, 1971 e 1996. As resoluções – ainda que provisórias – desses embates foram cruciais para manutenção e o desenvolvimento do que caracterizo como escola municipal, nas suas mais diversas determinações.

O segundo plano de análise volta-se para a análise do modelo de implementação e gestão da política federal de ampliação de jornada, denominada Programa Mais Educação, de 2007. O PME tem por objetivo de oferecer formação integral aos alunos do Ensino Fundamental (EF), a partir de atividades denominadas oficinas, no contraturno escolar. A oferta de vagas nas oficinas destina-se, preferencialmente, àqueles alunos em situação de “vulnerabilidade social”, de escolas com baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), que é o instrumento avaliativo da educação básica, consagrado pelo PDE. As oficinas de contraturno, que podem ser oferecidas dentro ou fora da escola, são ministradas por profissionais chamados de “oficineiros”, cuja relação de trabalho é regida pela Lei do Voluntariado (Lei nº 9.608/98).

Financiado com recursos do Fundo Nacional de Educação (FNDE/MEC), o plano de ação do PME prevê a atuação articulada e coordenada de instituições públicas – federais, estaduais e municipais – e a até mesmo das privadas, em regime de colaboração. Ao nos debruçarmos sobre o PME, procuraremos situa-lo nas disputas contemporâneas em torno de políticas de descentralização *versus* de centralização para a organização e gestão da educação obrigatória para, a seguir, analisar como sua resolução direciona a implantação e a gestão de políticas educacionais, tais como a política em questão.

Estamos interessados, portanto, nos termos concretos do regime de colaboração em educação, a partir de uma política que, em sua essência, foi chancelada pelo governo federal, e é financiada com verbas da União, mas que é executada, na ponta do sistema, pelas SMEs e escolas municipais, em sua grande maioria de casos. A fim de nos aproximarmos dos “termos

concretos” do regime de colaboração, analisaremos o processo de implantação e gestão do Programa Mais Educação no município de Duque de Caxias. Nesse momento, daremos especial atenção às limitações e inovações que respondem à implantação e gestão do PME pela escola local, consubstanciados por uma análise das correlações de força, e das estruturas jurídico-políticas da educação no município.

Duque de Caxias é um município de pouco mais de 800.000 habitantes, localizado na Baixada Fluminense, Região Metropolitana do Rio de Janeiro. É dividido em quatro distritos administrativos – Duque de Caxias, 1º distrito; Campos Elísios, 2º distrito; Imbariê, 3º distrito; e Xerém, 4º distrito. Estando presente na rede desde 2009, o PME alcançou, em 2014, quase todas as escolas (134 de 142), atendendo um total de 17.105 alunos, o que corresponde a, aproximadamente, 27% do total de matrículas. Sublinharemos as estratégias utilizadas pela estrutura local de poder para a incorporação do PME, cujas diretrizes e recursos são de responsabilidade federal, através do Ministério da Educação. Para isso, será necessário investigar o regime de colaboração entre os entes federados no processo de intervenção nos tempos e espaços escolares locais. Quais são as tensões, adaptações e as inovações provocadas pelo Programa Mais Educação ao se incorporar à realidade da escola pública municipal? Qual o impacto da dimensão política, expressa pelo regime de colaboração, na implantação e gestão do PME?

A distribuição de competências no setor público, em uma política de ampliação da jornada escolar, nos conduz ao problema do Estado e sua estrutura jurídico-institucional, responsável pela garantia do direito à educação obrigatória. Já vimos acima que a responsabilidade para com a educação obrigatória é compartilhada entre União, estados e municípios, sendo que nos dois últimos estão concentradas a maior quantidade das matrículas. Todavia, influenciada por reformas de orientação neoliberal do aparelho de Estado, realizadas nos anos de 1990, que foram, com algumas contradições, incorporadas ao texto e aos desdobramentos da LDB/96 (LEHER, 2010), a União, através principalmente do Ministério da Educação, reforçou sua participação nas políticas para a escola de ensino fundamental, como é o caso do PME, mas também de outras iniciativas de vulto, tais como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e os programas de avaliação em larga escola, como Índice de desenvolvimento da educação básica, o extinto Saeb, a Prova e a Provinha Brasil, e o Índice de desenvolvimento da educação básica (Ideb).

As intenções de ampliar o tempo em que o aluno fica sob responsabilidade da escola, expressas por ações como o PME e, mais recentemente, pela meta de número 6 do Plano

Nacional de Educação (2014-2024), têm por obstáculo a fragmentação histórica de organização e gestão do nosso sistema de ensino (SAVIANI, 2008c) que submete a escola às improvisações que se tornam soluções definitivas, e às descontinuidades das políticas públicas. Além disso, ao assumir diversas obrigações cotidianas, especialmente as ligadas à assistência social que, ao fim e ao cabo, extrapolam ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, a escola dos pobres é sujeita a uma *ampliação para menos*, que a empobrece no exercício de suas “funções próprias” (ALGEBAILLE, 2009). Entendemos que o problema passa por adequações de caráter político, pois exige ampliação dos recursos públicos destinados à escola, e uma definição clara das competências e responsabilidades na garantia do direito à educação em tempo integral.

Em suma, trata-se aqui de contradizer a escola mínima, de turno parcial e carente em infraestrutura, moto perpétuo da expansão da educação obrigatória para os pobres (RIBEIRO, 1986; ALGEBAILLE, op. cit.; CAVALIERE, 2003). O município de Duque de Caxias pode ser considerado, por si só, um caso paradigmático de manutenção desse modelo precário de oferta de educação formal. Com uma população majoritariamente pertencente às classes trabalhadoras, possui um sistema educacional que, mesmo dispendendo de cerca de 500 milhões de reais de orçamento para educação no ano de 2013, ainda mantém escolas funcionando em 4 turnos, sem quadra de esportes, convivendo com falta d’água, superlotação, e desconforto ambiental por conta de altas temperaturas da Baixada Fluminense durante boa parte do ano, dentre outras mazelas.

No tocante à organização e gestão, a Prefeitura Municipal de Duque de Caxias (PMDC) manteve, até o presente ano, práticas incompatíveis com qualquer concepção de gestão democrática, como a indicação política para cargo de diretor, e a centralização dos processos decisórios referentes aos recursos da educação, como é o caso da terceirização de serviços de limpeza e merenda, e a contratação temporária de docentes e de pessoal para a Secretaria Municipal de Educação de Duque de Caxias (SMEDC); além disso, as verbas municipais não são distribuídas diretamente para as escolas. Será que tais determinantes político-administrativos, característicos da oferta de escola mínima para a classe trabalhadora, direcionam decisivamente a implantação e a gestão de políticas de ampliação da jornada escolar, especialmente a do Programa Mais Educação no município, minimizando, ou até mesmo neutralizando, os possíveis efeitos positivos que poderiam advir de sua incorporação pelas escolas?

O trabalho de campo se desenvolveu por todo o ano de 2014 até meados de 2015, a partir de uma série de estratégias de imersão na rede municipal caxiense. A princípio,

planejamos entrevistas semiestruturadas com os profissionais responsáveis pelo programa na SMEDC, e em quatro escolas da rede, sendo uma por distrito de Caxias. Uma vez nesses espaços, solicitaríamos documentos locais referentes ao Programa (portarias, normas, etc.) completando assim o nosso corpo documental a ser submetido a análise de conteúdo. Entretanto, a própria inexperiência de setores da burocracia educacional local em encaminhar uma proposta de pesquisa em suas escolas, aliada à instabilidade que perpassa o trabalho da equipe diretiva, exigem que o pesquisador procure alternativas. Nesse caso, além das entrevistas e da documentação coletadas, fizemos uso de diversas relações profissionais e acadêmicas na rede municipal, a fim de poder acompanhar o desenvolvimento do PME nas escolas *in loco*. As informações e impressões dessa experiência foram registradas, no prazo de máximo de 72 horas, em um caderno, que se mostrou um instrumento valioso na composição do quadro de análise.

Visitamos, ao todo, 5 escolas, a SMEDC, o SEPE-Caxias, a PMDC e a CMDC. Gravamos cerca de 11 horas de material de entrevistas semi-dirigidas com 9 profissionais da educação, dentre professoras, gestoras, diretoras de escola, e demais participantes das equipes diretivas escolares, distribuídos pela SMEDC, e em três das escolas visitadas. As entrevistas gravadas e transcritas foram submetidas a análise de conteúdo.

Incrementamos o corpo documental com ofícios, portarias, dossiês e diversos outros documentos, todos eles relacionados à implantação e gestão do PME em Duque de Caxias. Os documentos foram cedidos pela SMEDC, escolas, SEPE-Caxias, MPEDUC, e demais instituições associadas à educação municipal. A fim de entender o local a partir de uma perspectiva ampla, cotejamos os dados coletados no trabalho de campo com farta documentação e dados disponibilizados pelo FNDE/MEC (por exemplo, as RREOs municipais), e pelo INEP/MEC (microdados dos Censos escolares). Por último, utilizamos diversas fotografias, cedidas por direções de escolas, e gestores da SMEDC, fundamentais para a visualização dos espaços de desenvolvimento das oficinas de contraturno do PME. Para caracterizar a vizinhança das escolas, fizemos uso das imagens disponibilizadas *software Google Maps*.

Essa proposta de trabalho acima descrita determinou a divisão da tese em seis capítulos, além desta Introdução, e das Considerações Finais. No primeiro, procuramos discutir os conceitos de Estado ampliado, e da unidade jurídico-institucional e autonomia relativa do Estado capitalista, que fornecem elementos para a análise crítica da garantia do direito à educação por esse Estado, em determinada formação social. No segundo capítulo e terceiro capítulos desenvolvemos o tema de como esse direito foi gestado e desenvolvido na formação

social brasileira, cujos traços essenciais de entrada do país na divisão internacional do trabalho buscamos em Florestan Fernandes (1975; 2006). Esse mesmo autor também forneceu elementos para a compreensão mais fina das classes e frações de classe envolvidas na garantia do direito à educação, em uma formação dependente e associada, tal qual a brasileira.

A partir do quarto capítulo localizamos propriamente o segundo plano de análise, e o material se debruça nas questões políticas contemporâneas que contextualizam o PME, como a regulamentação do regime de colaboração, e o papel dos fundos e convênios na gestão da educação. A seguir, no quinto capítulo, nos voltaremos para o município de Duque de Caxias: o papel do Estado no desenvolvimento no município, e sua rede de escolas, e algumas características dos centros de poder que atuam na educação caxiense. O sexto e último capítulo se volta para a discussão da metodologia de investigação do trabalho de campo, e os resultados da investigação da implantação e gestão do PME na rede municipal caxienses, através da pesquisa realizada nas escolas, na SMEDC, SEPE-Caxias, e demais espaços.

2 POLÍTICAS EDUCACIONAIS: O PROBLEMA DA ESCOLA E DO ESTADO

O objetivo deste capítulo é reunir elementos conceituais que contribuam para a análise sócio-histórica do regime de colaboração em educação, focalizando a articulação entre a União e o município na implantação, gestão e avaliação de políticas públicas para o ensino fundamental. Tal análise será incrementada com um estudo de caso no município fluminense de Duque de Caxias, acompanhando o PME. Grosso modo, o PME é um programa do governo federal que busca aumentar o tempo na escola pública – ou sob a responsabilidade desta – de alunos do ensino fundamental em situação de vulnerabilidade social, ou com problemas relacionados ao processo de ensino-aprendizagem.

A realização dessa pesquisa aponta para um problema típico da sociologia política, mais propriamente do papel do Estado na educação (FREITAG, 1987; TORRES, 1997). Quais as categorias capazes de contribuir na compreensão do papel complexo do Estado na manutenção e desenvolvimento da educação, processo em que ultrapassou o exercido anteriormente por instituições como, por exemplo, a Igreja Católica? Qual a especificidade da presença estatal na educação de massas, considerando-a dentro do quadro mais amplo de políticas sociais? Como se dá a distribuição de poder, e quais estratégias encerram o sistema público de educação? Tais questões remetem diretamente ao problema das políticas educacionais, conjunto de ações que articulam diversos níveis estruturais do aparelho do Estado e da sociedade civil, considerado em uma formação social capitalista determinada. Dentre os níveis mais importantes de se considerar, quando pensamos as políticas educacionais para o ensino fundamental, estão o da escola, e o da rede de escolas, pois são através deles que as políticas são concretizadas. Como situar adequadamente a escola quando pensamos as políticas públicas? Será possível encontrar um termo de análise que dê conta de um objeto tão complexo como a escola, mas que, ao mesmo tempo, não sucumba aos particularismos que pairam sobre cada prédio escolar? A partir dessas questões procuraremos desenvolver, nos parágrafos que se seguem, uma discussão sobre o Estado e a escola pública na garantia do direito à educação.

2.1 Políticas educacionais e o Estado: primeiras aproximações

Como já indicado na introdução, daremos especial destaque à relação global/local na análise de políticas educacionais. Essa escolha não foi ao acaso. Em relação à perspectiva local da educação, partimos do princípio de que a maior parte das escolas se localiza em um bairro ou distrito, atendendo as famílias moradoras das proximidades. Supõe-se que equipe

diretiva, professores e funcionários também vivam por perto, no máximo em cidades vizinhas; é provável que haja algum conselho responsável pela execução e acompanhamento dos recursos escolares. Se a escola funciona no mesmo espaço há muitos anos, várias gerações das mesmas famílias passaram por ela.

A dimensão micro – ou local – da escola diz respeito, portanto, aos serviços educacionais e seus usuários. Envolve arranjos familiares e comunitários, e seus ritmos peculiares de socialização, os quais estão em diálogo com os tempos e espaços da escolarização obrigatória. Ao lado desses fenômenos, encontramos outras manifestações locais de suporte e gestão dos serviços educacionais, dentre os quais destacamos os prédios escolares, o pessoal docente e de apoio, e os recursos para a manutenção da escola, que podem estar ou não sob responsabilidade executiva do poder público.

Por outro lado, a existência da escola pública em uma formação social responde a uma série de fatores que extrapolam as vicissitudes do local. Esses fatores incluem a constituição de um sistema ou rede de escolas, para os quais são destinados recursos educacionais e elaborada legislação específica. Podemos também pensar nas definições mais amplas que determinam o conteúdo comum dos currículos, a quantidade de dias letivos, e as regras próprias da articulação entre os diversos níveis e modalidades da educação formal. Em geral, a operação de tal nível de determinações é de responsabilidade de instâncias superiores do Estado.

As características e razões que dão forma a uma rede ou sistema de escolas, portanto, compõem determinações do local e do Estado-nação. Para além do nível do Estado, deve-se sublinhar esses se reúnem periodicamente em diversas modalidades de encontros supranacionais, nos quais são definidas metas e esforços comuns, e onde ocorre a troca de experiências nacionais para a garantia do direito à educação. Da mesma forma, a dimensão global da educação manifesta-se na ação de agências multilaterais (OCDE, Banco Mundial) e de Organizações não-governamentais (ONGs), que oferecem financiamento e mais uma série de serviços educacionais a diversos países. Por último, destacamos a enorme influência de programas testes padronizados aplicados em larga escala, que permitem a comparação internacional dos níveis de aprendizagem de diversos países, como é o exemplo do Programme for International Student Assessment (PISA). Uma boa colocação nesses rankings pode, por exemplo, fazer da educação de um país um modelo a ser copiado por outros.

Articulando o complexo quadro, composto de determinações locais e globais, as políticas educacionais expressam o poder do Estado e de suas estruturas. Mesmo sujeitos à

grandes variações entre si, hoje é usual a presença de artigos dedicados à educação – ou até um capítulo inteiro – nas constituições dos Estados nacionais. No âmbito do Mercosul, e nos principais países do restante da América Latina, o direito à educação para a comunidade de cidadãos é tratado como dever do Estado, devendo ser observados os princípios da escolarização mínima, gratuita e obrigatória.⁵

O cumprimento do direito à educação é, portanto, uma das principais formas do exercício de poder dos Estados-nações. No plano jurídico, as responsabilidades do Estado educador são colocadas lado a lado com as da esfera familiar, quando não suplantam essa última em muitos casos. Para inscrever esse direito na realidade fazem-se necessárias, em conjunto, (1) a criação e a manutenção de diversos aparatos, e (2) a contratação de pessoal, em geral através de concurso público. Por conseguinte, entendemos que as políticas públicas em educação correspondem a um circuito de poder que envolve a elaboração e execução de ações educacionais, através do qual o Estado e suas estruturas desempenham tarefa fundamental e específica, variável apenas quanto ao alcance e à modalidade. Essas políticas desenrolam-se em diversos níveis espaciais, indicando que uma abordagem que os articule, em suas distintas temporalidades, possa refinar a compreensão das ações do Estado em direção à educação.

No Brasil, a educação oferecida pelo Estado federativo é gratuita e obrigatória no seu nível fundamental, que vai dos 6 aos 14 anos de idade. A partir de 2016, contudo, a obrigatoriedade será ampliada para a faixa de 4 aos 17 anos de idade, bem como a responsabilidade estatal de garantir oferta gratuita, nos termos da Emenda Constitucional 59/2009, reafirmados no recém-aprovado Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024. A rede pública responde pela grande maioria de matrículas do ensino de 6 a 14 anos, sendo que União, estados e municípios podem oferecê-las. Na realidade, são os dois últimos que oferecem o maior número de matrículas para essa etapa do ensino.

Considerado o importante papel desempenhado pelos Estados-nações e, em especial, a centralidade que ele assume no caso brasileiro, como abordar conceitualmente as relações entre Estado e educação, visando a análise de políticas públicas para a escola pública fundamental?

⁵ A constituição boliviana em seu artigo nº 177 classifica a educação como “la más alta función del Estado”; sua correspondente paraguaia afirma que as responsabilidades da educação recaem especialmente sobre a família, o município e o Estado (art. 75). Já a lei educacional do Uruguai (18.437/14) entende ser a educação um direito humano fundamental. É tarefa do Estado garantir e promover “uma educación de calidad para todos sus habitantes, a lo largo de toda vida, facilitando la continuidad educativa” (art. 1º). México, Chile e Argentina, por sua vez, também preveem que o Estado forneça educação gratuita nos níveis obrigatórios.

Inicialmente, vamos nos ater às três formas de conceptualização do Estado sublinhadas por Arnold, Franz e Torres (op.cit.), no sentido de justificar algumas escolhas utilizadas no decorrer desse capítulo para, a seguir, nos determos nos conceitos-chave que inspiram esse trabalho. Para os autores, “o Estado pode ser conceituado como um pacto de dominação, com uma arena de conflito, ou como um ator propositivo que deve selecionar um entre os projetos em disputa” (p. 316).

Ao ser abordado enquanto pacto de dominação, considera-se que o Estado deve ser capaz de regular as relações entre as classes e frações dominantes, bem como de resguardar as normas que garantem a posição daquelas classes perante as classes subordinadas. Aqui a estrutura de Estado tem por função básica mediar os conflitos entre dominantes e dominados, divididos em classes, com vantagem para os primeiros.

Já a ideia de arena de conflito avalia que o Estado representa as mais diversas tensões e contradições, bem como os acordos políticos da sociedade civil. Além disso, essa abordagem considera que fatores como raça, gênero, classe social, território, dentre outros, influenciam a forma pela qual o Estado legisla e executa suas políticas sociais. Apesar de considerar a existência de dois planos estruturais distintos – o Estado e a sociedade civil –, avaliamos que a maneira de aproximação ao primeiro é deveras mecânica, pois entende que a função do Estado é a de apenas adequar os conflitos, e celebrar os acordos que, por sua vez, ocorrem na sociedade civil.

Por último, prosseguem Arnold, Franz e Torres (idem), há quem entenda que o Estado é um ator dentre outros em uma formação social. Sua característica especial seria a de selecionar um projeto político dentre uma gama de projetos diferentes. Tal concepção instrumental do Estado o reduz a uma espécie espaço vazio, sobredeterminado pelo político, cujo interior é preenchido momentaneamente por um dos grupos em disputa na sociedade. Investido de poder político, o grupo no poder garante legitimidade para propor reformas, com o auxílio de instituições públicas e privadas.

Em comum, podemos dizer que todas as tentativas de abordagem do problema têm o como preocupação o exercício do poder político pelo Estado, em determinada formação social. As políticas públicas que são derivadas desse poder, incluindo aí as educacionais, podem ser estudadas a partir de seu conteúdo (valores, estratégias de convencimento, resultados esperados, etc.) e suas possibilidades de êxito, inserindo na problemática as resistências a tais concepções, no nível das práticas, por parte dos grupos dominados, ou por parte da própria cultura institucional. Observa-se aqui que o imperativo metodológico de isolar os objetos de

estudo pode conduzir a uma concepção anêmica e artificial do Estado e seus aparatos, ficando “compreendidos no domínio do político *não um nível estrutural particular e uma prática específica*, mas em geral o aspecto ‘dinâmico’-‘diacrônico’ de todo o elemento pertencente a qualquer nível de estruturas e práticas de uma formação social” (POULANTZAS, 1977, p. 36).

Por último, foquemo-nos na concepção dualista do poder estatal. Aqui, ao contrário da concepção que considera o Estado como árbitro entre os diferentes setores da sociedade, na qual o poder político se aproxima de um jogo de soma zero, a dualidade supõe a existência de lutas políticas, na sociedade civil, entre as classes e frações de classe, lutas que se desenrolam na superestrutura jurídico-política do Estado. As articulações entre os níveis superestruturais desse modelo supõem uma totalidade simples, composta de elementos equivalentes, e pela qual o “político” constitui o centro do desenvolvimento e da realização da história. Essas reflexões abrem caminho para reformismos e para análises equivocadas da especificidade do poder político do Estado capitalista, se distinguindo radicalmente de estrutura complexa com valor de dominante que é específica da totalidade marxista (POULANTZAS, op. cit.).

2.2 Correlação de forças, hegemonia civil e o problema da educação no Estado capitalista de massas

Partimos do princípio que não basta inferir a existência de uma articulação entre Estado e sociedade civil, e sim tentar compreender em que moldes ela se dá, e quais funções enseja em uma sociedade capitalista de massas. Uma contribuição decisiva para a problemática do Estado em relação à sociedade civil⁶ vem da tradição marxista. Conforme Marx e Engels (2005), “não é o Estado o que condiciona e regula a sociedade civil, senão esta que condiciona e regula o Estado; de que, portanto, a política e sua história devem explicar-se partindo das relações econômicas e de seu desenvolvimento, e não o inverso” (p. 13). Chamam-nos atenção como, ao inverter os fatores da questão, os autores possibilitaram uma maior clareza das determinações no processo histórico de constituição do Estado, que oferecem nexos às ações econômico-políticas dos indivíduos.

A ênfase de Marx no desvelamento das relações sociais sob o capitalismo levou-o a descobrir um modelo econômico de acumulação baseado na apropriação da mais-valia que, por sua vez, só se torna possível através da exploração de trabalho assalariado para a produção de mercadorias. Essa é a base de argumentação de seu principal trabalho, *o Capital*.

⁶ Uma exposição aprofundada do desenvolvimento do conceito de sociedade civil encontra-se em Fontes (2008), base para algumas das reflexões teóricas desse trabalho.

Muitos dos críticos de sua obra, especialmente da área da ciência política, assumem a posição que a as teorias marxistas promovem a supervalorização do aspecto econômico em detrimento de uma análise mais sistemática de outros como, por exemplo, é o caso do papel do Estado e suas instituições no processo de dominação.

Em um artigo em que pretendem retomar o debate sobre o papel do Estado no pensamento de Marx, Codato e Perissinotto (2001) apontam que o pensador comunista fez uso de dois níveis distintos de análise quando abordou a temática. No primeiro deles, a intervenção estatal foi caracterizada a partir das suas funções de reprodução do capital. Isso nos aproxima de uma a visão do Estado enquanto gerente de negócios da burguesia, o instrumento pelo qual o poder de classe realmente se efetiva em uma formação social. Nesse sentido, “o poder de Estado” imbrica-se ao “poder de classe”, bloqueando maiores considerações sobre o primeiro como uma força autônoma.

Quando se dedicou a análise de determinada conjuntura política, na qual se desenvolvem as lutas dos diferentes grupos, facções e frações de classe, Marx adotou uma perspectiva diferente para o papel do Estado.⁷ Ele percebeu que, na luta política concreta, as classes e frações de classe em disputa veem o Estado e seus aparelhos como poderosas ferramentas de alocação de recursos e tomada de decisões, ou seja, como um centro de exercício do poder. Por conta dessas características, aquelas frações procuram controlar diretamente ou, ao menos, influenciar os diferentes aparelhos estatais. Assim, “*nesse nível de análise é possível admitir o Estado, de um lado, e a classe, de outro, como realidades distintas e autônomas; é possível, portanto, pensar o ‘poder do Estado’ como distinto do ‘poder de classe’ e em relação conflituosa com ele*” (CODATO e PERISSINOTTO, op.cit., p. 17).

As reflexões gramscianas sobre o poder do Estado capitalista de massas atualizaram a teoria política marxista. De acordo com Coutinho (1999), os conceitos de Gramsci “ampliam” a concepção de Estado, entendendo-o como um organismo composto por dois grandes planos superestruturais: Estado-coerção *stricto sensu*, ou *sociedade política*, que detém o monopólio legal dos aparelhos de repressão e violência (burocracias executiva, judiciária, legislativa, e o aparato policial-militar); e a *sociedade civil*, espaço de atuação das organizações

⁷ Codato e Perissinotto (op.cit.) fazem menção a três textos de Marx nos quais uma análise de conjuntura política faz uso dessa perspectiva: “As lutas de classe na França”, “O 18 Brumário de Luís Bonaparte” e “A guerra civil na França”. A focalização no caso francês não é trivial, pois foi aí onde o Estado-nação atingiu estágios mais adiantados de desenvolvimento e, por conseguinte, tratava-se de uma modelo mais acabado da complexificação assumida por essa esfera. Ressalte-se aqui, mais uma vez, que o ritmo e a dinâmica de formação do Estado-nação é bastante variado de país para país, pois os fatores históricos permitem múltiplos arranjos e desdobramentos.

privadas como Igrejas, os partidos políticos, as escolas, os sindicatos e meios de organização material da cultura (jornais, revistas, editoras, meios de comunicação de massa), dentre outras, e arena da luta de classes pelo poder político.

A ampliação das relações organizativas e conectivas dos Estados modernos acompanha o cenário de expansão colonial europeia após 1870. Sobre essa modificação, o pensador sardo diz o seguinte:

Ocorre na arte política o que ocorre na arte militar: *a guerra de movimento torna-se cada vez mais guerra de posição*; e pode-se dizer que um Estado vence uma guerra quando a prepara de modo minucioso e técnico no tempo de paz. A estrutura maciça das democracias modernas, seja como organizações estatais, seja como conjunto de associações na vida civil, constitui para a arte política algo similar às “trincheiras” e às fortificações permanentes da frente de combate na guerra de posição: faz com que seja apenas “parcial” o elemento do movimento que antes constituía “toda” a guerra, etc. (GRAMSCI, 2012, p. 24, *grifos nossos*).

Dessa maneira a luta política passa a incorporar a problemática da hegemonia civil em uma formação social capitalista, na qual o Estado e seus aparelhos desempenham importantes papéis, combinando coerção e consenso. Em Gramsci, as lutas em um cenário de hegemonia burguesa precisam considerar atuação do conjunto dos aparelhos privados de hegemonia, a partir do estudo das relações de força. Aprofundemos esse ponto. O autor faz distinção entre três momentos distintos de exercício do poder em uma formação social, de acordo com as relações de força entre dominantes e dominados, núcleo da luta política no capitalismo.

Em primeiro lugar, deve-se distinguir as relações entre os agrupamentos sociais a partir de sua posição e função no processo produtivo, as quais ele classifica como “estritamente ligada à *estrutura*, objetiva, independente da vontade dos homens, que pode ser mensurada com os sistemas das ciências exatas ou físicas” (GRAMSCI, 2012, p. 40). Estamos aqui no terreno puramente econômico das relações sociais, fundado na utilização da tecnologia, na organização da produção, no pagamento de salários e nos demais custos que ocorrem nos múltiplos circuitos de realização do capital.

O momento seguinte lida com a consciência política coletiva que, por sua vez, também apresenta diferentes gradações manifestadas historicamente. A mais elementar dessas é quando existe apenas a solidariedade econômico-corporativa. Se dá quando, por exemplo, o comerciante e o fabricante são solidários com os outros membros de seu respectivo grupo, mas não entendem que exista uma pauta comum entre os dois enquanto grupo social unificado. O passo seguinte é quando consciência coletiva reconhece a existência de uma

solidariedade de interesses entre todos os membros do grupo social, mas ainda no campo meramente econômico. Já se põe nesse momento a *questão do Estado*, mas apenas da obtenção de uma igualdade jurídico-política com os grupos dominantes, já que se reivindica o direito de participar da legislação e administração e mesmo de modificá-las, de reforma-las, mas nos quadros fundamentais existentes (GRAMSCI, op.cit., p. 41).

Nesse estágio, a dominação econômica pelas forças burguesas está consolidada. A luta passa ao terreno da política, no sentido de ocupar o espaço dos grupos sociais tradicionais, a nobreza e o clero. Os grupos sociais fundamentais não tinham, ainda, realizado a tarefa de transformar a sua concepção de mundo em uma concepção geral, que fosse incorporada inclusive pelos grupos subordinados. Esses, por sua vez, estavam também por desenvolver um projeto político universal, que modificasse as estruturas vigentes.

O terceiro grau das relações de forças políticas é quando uma classe consegue elaborar um conjunto de ideias cuja lógica interna aparenta um sistema universal. Aqui Gramsci fala de uma consciência ético-política de classe, que corresponde a fase em que

as ideologias geradas anteriormente se transformam em ‘partido’, entram em confrontação e lutam até que uma delas, *ou pelo menos uma única combinação delas*, tenda a prevalecer, a se impor, a se irradiar por toda área social, determinando, além da unicidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral, pondo todas as questões em torno das quais ferve a luta não no plano corporativo, mas num plano ‘universal’, criando assim a hegemonia de um grupo social fundamental sobre uma série de grupos subordinados (ibid.).

A mediação de interesses entre as classes fundamentais e as frações da classe dominante, no Estado ampliado, implica precisamente no problema da hegemonia, pois a manutenção do bloco de poder incorpora o desenvolvimento de algumas ações que garantam o consenso “ativo” junto aos dominados. Assim, a força repressiva do aparelho estatal só precisaria ser utilizada em situações extremas – justamente durante as “crises de hegemonia”, que é quando nenhuma fração é capaz de dirigir politicamente as classes em luta. O processo de convencimento pressupõe, naturalmente, algumas concessões e compromissos com as classes subordinadas. Portanto, a ampliação do Estado dá conta de como uma fração de classe dominante (por exemplo, o capital financeiro) consegue construir a unidade em relação a sua própria classe, bem como estabelece vínculos com os dominados, transformando-se, assim, em classe dirigente. Longe de ser um simples instrumento externo às relações sociais, o Estado articula-se a essas relações de consenso encorajadas de coerção (BUCI-GLUCKSMANN, 1980; COUTINHO, 2011).

Além da vasta discussão provocada pela teoria de Estado gramsciana,⁸ também nos interessa aqui o relevo dado pelo autor italiano à necessidade, nas sociedades democrático-burguesas, de “formação de sujeitos políticos de massa” (COUTINHO, 1999, p. 125). Nesses termos, fica claro o papel do Estado educador para na produção do “homem coletivo”, ao adaptar a “civilização e a moralidade das massas às necessidades de desenvolvimento contínuo do aparato econômico de produção” (GRAMSCI, *ibid.*, p. 23). É o momento de construção do consenso, que apresenta o problema de como a pressão educativa deverá ser aplicada em cada indivíduo, “para obter seu consenso e sua colaboração, transformando necessidade e coerção em *liberdade*” (*id.*).⁹

A educação equivale, para Gramsci, às operações fundamentais de hegemonia (BUTTIGIEG, 2003). A tarefa de educar para determinado modelo de sociabilidade, apesar de não se restringir apenas a escolarização formal, faz da escola uma das instituições estratégicas para a construção de um projeto hegemônico de poder. O ensino formal deve ter por meta a preparação de intelectuais dos mais diversos níveis, de acordo com as determinadas necessidades econômico-políticas do Estado.

O papel dos intelectuais no contexto da socialização da política se reveste de novas características, que também interferem no direito à educação e na função da escola, que é o espaço de sua formação. Os intelectuais de tipo novo passaram a exercer funções de hegemonia social e do governo político, necessárias para a manutenção da ordem consentida e para a garantia da produção em moldes capitalistas. Nesse sentido, ampliaram-se as funções da escola de massas, fenômeno cujas raízes não se encontram simplesmente no processo de industrialização,¹⁰ à medida que também responde às “necessidades políticas do grupo fundamental dominante” (GRAMSCI, 2000, p. 22). Quanto mais diferenciados os ramos e níveis da escola, prossegue nosso autor, mais complexa seria a formação social de um determinado Estado. Entretanto, o modelo de reprodução da vida social sob o capitalismo

⁸ Uma excelente discussão sobre o tema, com atenção especial para a transformação de um conceito de tradição revolucionária, a sociedade civil, em alibi para o capitalismo, encontra-se no artigo de E. Wood, *Sociedade civil e política de identidade*, 2003, pp. 205-225.

⁹ Em relação ao problema da hegemonia no Estado ampliado, Gramsci (2008) afirma que “um grupo social pode e, de fato, deve já exercer *liderança* (ou seja, ser hegemônico) antes de ganhar poder governamental (essa é, de fato, uma das principais condições para ganhar tal poder)”. (p. 207)

¹⁰ O processo que mais se relaciona com a ampliação das funções internas do Estado é a monopolização de capitais, mais acentuada no último quartel do século XIX. “Na idade do monopólio, ademais da preservação das condições externas da produção capitalista, a intervenção estatal incide na organização e na dinâmica econômicas *desde dentro*, e de forma contínua e sistemática. Mais exatamente, no capitalismo monopolista, as funções *políticas* do Estado imbricam-se organicamente com suas funções econômicas.” (NETTO, 2007, p. 25)

implica, fundamentalmente, na coexistência de uma escola para dominantes, e de outra para os dominados.

2.3 Escola e sistemas de ensino: hierarquias, centros de poder e pessoal de Estado

Da mesma forma que as correlações de forças variam de acordo com o país em questão, influenciando nas resoluções das crises de hegemonia, e nos próprios ritmos da industrialização, variam também as funções organizativas (superestruturais) exercidas pelos intelectuais, e pela escola. As políticas em direção a escola pública, centrais na manutenção da hegemonia burguesa, dependeriam, portanto, da forma histórica de dominação de classe exercida em determinada formação social, cujos os limites se encontram nas relações internas entre as classes fundamentais nacionais, e na posição relativa dessas, e de seu país, no mercado mundial.

Ao debruçar-se sobre a crise da escola de seu tempo, Gramsci (2000) a associou à crise mais geral de formação de modernos quadros de intelectuais – os quais ele caracterizou como o “novo tipo de intelectual urbano”, abordado brevemente na seção anterior. Inicialmente, a divisão da escola era pragmática, sendo a profissional dedicada às classes instrumentais e a escola clássica direcionada à classe dominante e à formação de seus intelectuais (bacharéis, médicos, engenheiros, etc.). Todavia, as demandas por especialização da força de trabalho estimularam crescimento de escolas técnicas, formadoras do novo intelectual urbano, que exerce funções profissionais que, todavia, não são manuais. Daí estabeleceu-se uma clivagem entre formação humanística e profissional, e a escola ficou sujeita à reprodução das próprias desigualdades existentes na sociedade de classes.¹¹

Essa crise parece repousar na própria contradição dos interesses que atravessam a questão da educação escolar. Afinal, quais são as finalidades dessa instituição? De um lado,

¹¹ Em muitas de suas anotações da prisão (para maiores detalhes, ver a Introdução de C.N. Coutinho à sua tradução dos Cadernos do Cárcere), Gramsci se ocupa dialeticamente da crítica ao modelo de dominação de classe que se dá em sociedades de capitalismo avançado – “Ocidentais” –, associando-a ao problema da construção da sociedade sem classes, ou socialista, que se colocava em pleno curso na experiência soviética. É a partir dessa perspectiva dual de crítica à escola de seu tempo, e de modelo de escola para uma nova hegemonia – diga-se de passagem, já em curso então jovem União Soviética, que entendemos as bases da “escola unitária” propostas pelo autor: “A marca social [da escola tradicional] é dada pelo fato de que cada grupo social tem um tipo de escola próprio, destinado a perpetuar nestes estratos uma dupla função tradicional, dirigente ou instrumental. Se se quer destruir esta trama, portanto, deve-se não multiplicar e hierarquizar os tipos de escola profissional, mas criar um tipo único de escola preparatória (primária-média) que conduza o jovem até os umbrais da escolha profissional, formando-o, durante este meio tempo, como pessoa capaz de pensar, de dirigir ou de controlar quem dirige”. (GRAMSCI, 2000, p. 49)

existe a relação intrínseca entre a escola e o desenvolvimento das forças produtivas, na qual a primeira desempenha o importante papel de adequar a formação do trabalhador a um determinado estágio das últimas. Essa formação deve, por outro lado, cuidar de aspectos éticos-morais, capazes de incorporar o sujeito a um padrão de sociabilidade, garantindo a hegemonia exercida pelas classes dominantes no bloco de poder. Assim, é próprio da escola de massas abarcar uma ampla gama de objetivos e estratégias educacionais, de acordo com os interesses de classes e frações de classe em disputa na sociedade civil.

Por que um serviço tão essencial para o bom desenvolvimento das forças produtivas está, na maioria dos casos, sob ampla responsabilidade do poder público, especialmente quando se trata do nível fundamental? Poulantzas (1977, p. 100 e ss.) propõe um conceito de poder que ajuda a localizar a articulação específica entre escola e Estado. Para ele o poder é a capacidade de uma classe social realizar seus interesses objetivos específicos, que se dividem em três níveis relativamente autônomos entre si: poder econômico, poder político e poder ideológico. A luta por tais interesses ocorre no campo das práticas de classe, e das relações entre as práticas de classe, ou seja, no nível superestrutural da sociedade civil, recuperando a divisão proposta por Gramsci (2012).

Nesse sentido, quando se trata do “poder do Estado” e de suas instituições devemos relacioná-los às classes sociais que detêm o poder, ou seja, aos grupos do polo dominante de uma formação social.

As diversas instituições sociais e, particularmente, a instituição do Estado não possuem propriamente poder. As instituições, consideradas sobre o ponto de vista do poder, não podem ser relacionadas senão às classes sociais que detêm ao poder. Este poder das classes sociais está organizado, no seu exercício, em instituições específicas, em centros de poder, sendo o Estado, neste contexto, o centro do exercício do poder político. Isto não quer dizer, contudo, que os centros de poder, as diversas instituições de caráter econômico, político, militar, cultural, etc., sejam simplesmente instrumentos, órgãos ou apêndices do poder das classes sociais. Elas possuem a sua autonomia e especificidade estrutural, que, enquanto tal, não pode ser imediatamente redutível a uma análise em termo de poder. (POULANTZAS, op.cit., p.111)

As instituições educacionais públicas nas sociedades contemporâneas podem ser identificadas à ideia de *centro de poder*: são instituições do aparelho de Estado através das quais o poder de classe é efetivamente exercido. Todavia, isso não é o mesmo que afirmar que as escolas, por exemplo, são simples instrumentos de poder, sob utilização de determinada classe social, bem como as políticas a elas direcionadas. Isso por conta da autonomia e especificidade estrutural dos centros de poder, que implica na existência de tensões e contradições em seus interiores, nas interfaces com os demais centros de poder, e com do Estado e da sociedade civil.

Em suma, o problema passa pela determinação das articulações políticas da educação, e da escola, com os outros níveis e aparelhos do Estado ampliado.

Uma das principais formas de exercício do poder político, por excelência, estaria nas políticas educacionais do Estado, e nas demais políticas sociais. As outras formas são expressas pelas políticas repressivas, que representam a força do Estado *carabinieri*, e as políticas econômicas, típicas do Estado intervencionista (GURGEL e JURGEN, 2011). Apesar de estarem relacionadas, essas três formas de inscrição do Estado e de seus aparelhos na realidade social articulam-se a diferentes níveis da luta de classes. As políticas educacionais, por exemplo, podem permitir inclusive a incorporação parcial dos interesses de certas frações que, por outro lado, são bloqueados no campo das políticas econômicas.

Em outra obra, Poulantzas (1985) caracterizou o Estado como elemento capaz de condensar as relações de classe e que, portanto, é atravessado por diversas contradições correspondentes aquelas relações. Entendidas como instrumentos de manutenção da hegemonia de uma classe sobre as demais, as políticas públicas encerram, em parte, estratégias de conservação do estado de coisas. Mas a necessidade de estabelecimento do consenso, situação que permite a efetiva dominação, implica em uma série de concessões que, de alguma maneira, garantem alguma margem de manobra política às classes subordinadas.

Considerar a autonomia relativa das instituições e de suas políticas em relação às classes sociais indica, em primeiro lugar, a possibilidade de abordagem da escola e do sistema educativo como um espaço privilegiado de manifestações das lutas entre dominantes e dominados, que conserva toda uma dinâmica própria. No que tange ao presente estudo, tal consideração do movimento das lutas favorece, no nosso entender, a fluidez e o direcionamento de hipóteses ao objeto de estudo. Acreditamos que essa perspectiva é a mais adequada na utilização do conceito de lutas de classe, pois libera todo o potencial interpretativo contido na análise crítica das correlações de força, livrando-o do engessamento teórico-metodológico.

Mas, sublinha Poulantzas (op.cit.), tal autonomia não significa a presença de um poder próprio, distinto do poder de classe; sua especificidade vem da relação contraditória que a instituição mantém com as estruturas, ou seja, com os diversos níveis da luta de classes. Dada a defasagem que caracteriza esses níveis, e a pluralidade dos centros de poder existentes, é possível estabelecer distinções hierárquicas dentre os centros de poder, de acordo com suas posições em relação as estruturas, e a correlação de forças entre as classes de uma formação social. Tais posições determinam se essas instituições dispõem de poder efetivo, ou meramente formal. A distinção é útil, pois indica que as relações de poder entre as classes rebatem de

maneira diferenciada nos múltiplos centros de poder, sendo que, em alguns, as condições de luta política são mais favoráveis aos dominados do que em outros.

Vejamus um exemplo comparativo entre duas instituições que operam em situação de dominação hegemônica, a partir da perspectiva descrita acima, qual sejam: o Banco Central do Brasil e a escola pública de ensino fundamental. Apesar do caráter público de ambas, e de amplitude dos efeitos que suas normas e valores produzem em nossa formação social, a posição do Banco Central em relação à escola fundamental não poderia ser mais diversa. A primeira distinção repousa justamente na instância do Estado diretamente responsável pela administração, que no primeiro caso é de competência da União, enquanto as escolas são, em sua grande maioria, administradas por municípios e estados.

Em prosseguimento, as políticas do primeiro são muito mais sensíveis às demandas do mercado financeiro internacional e nacional, do que propriamente da classe trabalhadora ou, até mesmo, daquelas frações subordinadas do capital. Já na escola pública, a possibilidade de atuação política desses mesmos grupos encontra uma conjuntura mais favorável dado, por exemplo, sua condição de atender os estratos mais desfavorecidos da classe trabalhadora, a força dos sindicatos de professores, a própria debilidade organizativa do aparelho de estado nos níveis estadual e municipal, dentre outros fatores.

Note-se que a condição das escolas, e demais espaços educacionais ligados à administração pública da educação, enquanto centros de poder, hierarquicamente situados, se mantém, apesar da existência ou não de autonomia de gestão na escola. Entretanto, o efeito da centralização ou descentralização da gestão da educação pública promove variações quanto às estratégias de liderança que, ao nível da escola, favorecem tanto articulações consensuais quanto autoritárias entre as práticas dos diversos grupos sociais que estão ali representados. Em outras palavras, a forma de organização – centralizada ou descentralizada, por exemplo – pode conformar as mais diversas determinações de gestão escolar. Voltaremos a esse assunto mais adiante.

Se abordarmos as escolas a partir do conceito de centros de poder, o que podemos dizer então dos sistemas escolares? O fato das escolas serem subordinadas à uma instância organizativa superior indica algum grau de uniformização, pelo menos ao nível das normas e das práticas. Um sistema de escolas também supõe, decerto, a existência de um conjunto de prédios escolares e auxiliares dispostos no território, além de profissionais de educação como docentes, pessoal administrativo da escola, e de fora da escola, cujo tamanho e forma de organização variam conforme a distribuição das competências ao nível do Estado *stricto-sensu*.

A estrutura organizativa exigida por um sistema escolar configura-se, por si só, como um centro de poder que possui, pelas suas especificidades em relação a instituição escolar propriamente dita, ainda que os professores que trabalhem em secretarias de educação tenham vindo da sala de aula. Aliás, não se pode perder de vista que a prática de nomear docentes para cargos da administração escolar é uma das principais estratégias de manutenção do poder político, no que diz respeito aos sistemas públicos. Em relação ao político, portanto, o sistema escolar pode ser abordado como um espaço composto por normas, escolas e instâncias administrativas. Esses centros de poder que, por sua vez, encerram práticas e lutas próprias do campo educacional na sociedade civil, dada sua responsabilidade de elaborar, implementar e avaliar as políticas do setor.

Pelo que discutimos até aqui, os problemas políticos associados ao direito à educação, e da construção da escola para a garantia deste direito dependem, em grande medida, do estágio de desenvolvimento das forças produtivas, e sua respectiva correlação de forças, em uma sociedade em luta de classes. A elaboração de um conjunto de normas e objetivos capazes de dar conta de uma escola pública nacional fica condicionada, sobretudo, a uma situação de consenso – um equilíbrio relativamente estável ao nível da sociedade civil – na qual uma classe consegue ampliar sua política em relação às demais. Os termos desse consenso, no campo educacional, é que vão balizar a organização e o modelo de gestão da escola, e seu financiamento; a arquitetura escolar e o currículo comum; o nível de formação e o regime de trabalho docente e do pessoal de apoio; dentre outros elementos que dão fundamento ao processo de ensino-aprendizagem. Em suma, a constituição do regime de colaboração encontra-se intrinsecamente ligada às condições efetivas de uma articulação hegemônica no tecido social, em torno da questão da educação pública.

Quando consideradas de maneira ampla, as políticas educacionais indicam, em seus diversos estágios (da elaboração a avaliação), os caminhos e descaminhos do consenso. Podemos pensar tais políticas como a hegemonia em processo, ou seja, estratégias que respondem às necessidades de manutenção, e ampliação, da base social de dominação. Assim, a ação do aparelho de Estado em relação à educação enquanto direito carrega tanto elementos de conservação quanto de transformação social. Essa contradição é própria da constituição do Estado de classe em uma sociedade de massas, que precisa garantir sua legitimidade perante os mais diversos grupos sociais, fazendo até mesmo algumas concessões aos grupos opositores. Para Apple (1989),

isso envolve um processo contínuo de acordos, conflitos e de luta para manter a hegemonia. Os resultados, portanto, não são um simples reflexo dos interesses da economia ou das classes dominantes. Mesmo as reformas propostas para modificar tanto a forma sob a qual as escolas são organizadas e controladas, quanto o que é realmente ensinado, são parte desse processo. Elas também são parte de um discurso ideológico que reflete os conflitos no interior do estado e as tentativas por parte do aparato de estado tanto para manter sua própria legitimidade quanto a do circundante processo de acumulação (p. 44).

Não devemos esquecer que os limites e as possibilidades da luta política no capitalismo sofrem constrangimento da esfera de reprodução econômica, representando os efeitos da estrutura nas práticas das classes em luta (POULANTZAS, 1977, p. 104). Tal constrangimento retrata a indissociabilidade entre poder econômico e poder político, ressaltada nos parágrafos acima, que rejeita argumentos a favor de uma suposta autonomia absoluta entre as duas esferas nas sociedades contemporâneas; esse é, diga-se de passagem, o pressuposto teórico de muitas correntes da ciência política. A expressão do econômico no político é, todavia, mediada pelo Estado que, ao cuidar da organização de determinadas instituições para a garantia de direitos – como, por exemplo, o direito à educação –, assegura que os constrangimentos derivados das relações de produção não engessem as possibilidades e estratégias das classes e frações de classe em disputa pelo poder.

2.4 Poder e políticas educacionais: financiamento, legislação e gestão da escola

Entender as diversas formas pelas quais o poder do Estado se articula à garantia do direito à escola nos conduz ao problema do funcionamento específico do político na educação, ou seja, as estratégias e práticas específicas de manutenção e desenvolvimento do sistema educacional pelo Estado. Ao longo das sessões anteriores, procuramos reunir argumentos, trabalhando com os autores Antonio Gramsci e Nicos Poulantzas, no sentido de determinar o Estado e seus aparelhos a partir de suas contraditórias relações com a sociedade civil, a qual, por sua vez, está cindida em lutas de classes. O desenvolvimento do debate direcionou a discussão para a especificidade teórica do Estado no modo de produção capitalista, ao salientar sua autonomia relativa em relação às classes, autonomia essa que garante – ainda que de maneira ‘encoberta’ – a presença do político nas relações de dominação capitalistas.

Nesse item, procuraremos tecer algumas considerações mais específicas, que tratem da presença do Estado na educação formal. A partir das reflexões de Gozzi (2010, p.405) sobre o alcance de uma teoria do Estado fundamentada na luta de classes, entendemos que a integração contraditória entre sociedade política e sociedade civil aponta, no estudo das

políticas educacionais, para a análise da despesa pública. A destinação dos recursos educacionais sugere articulações entre diversos centros de poder ao nível do Estado, bem como a maneira pela qual a destinação é influenciada pelos embates que ocorrem na sociedade civil.

O financiamento da educação implica diretamente na questão do alcance e manutenção de uma política educacional. Apesar dos valores consensuais que as iniciativas de promoção da educação pública carreguem, nenhuma é capaz de se inscrever na realidade concreta sem o provimento de recursos. Diga-se de passagem, muitas das reformas educacionais fracassaram por conta de carência no financiamento de suas ações, pelos diferentes governos. Por conta dessas características fundamentais, a alocação dos recursos é um dos temas candentes quando se trata da organização da educação pelo Estado.

Para que essa alocação seja garantida, as normas de distribuição devem estar expressas na forma de lei. Para além dessa questão, a garantia do direito à educação demanda uma série de outras leis que, em seu conjunto, representam a legislação educacional. Conforme nos alerta Cury (2002), em cada lei reside uma dimensão de luta, de acordo com o contexto histórico dos países. Ou seja, o problema do poder também está associado, em larga medida, à produção das leis.

A inscrição da educação no aparato legal é elemento de suma importância, porque assim a educação passa de direito reconhecido a direito formalmente garantido. No caso da educação, para além das leis mais gerais, que definem por exemplo, os valores, os níveis de escolaridade, as competências, e o currículo, existe todo um conjunto de documentos hierarquicamente inferiores (portarias, resoluções, ofícios), produzidos no intuito da máquina administrativa fazer valer aqueles princípios gerais de organização educacional. Esses documentos são importantes ferramentas na análise da correlação de forças em âmbito local, considerando a administração da educação pública.

Mendonça (2007, p. 8) trabalhou um interessante feixe de questões em direção à investigação das políticas públicas a partir da legislação, e demais documentos oficiais. A autora chama atenção, inicialmente, para o fato de que a mera compilação da documentação oficial produzida pelos órgãos aos quais a política está afeita muitas vezes leva o pesquisador à repetição acrítica do discurso oficial, tomado como indício de verdade. Para se proteger contra tal desvio, é fundamental que a abordagem do *corpus* documental

seja feita à luz de uma definição bastante precisa do que se concebe como Estado. Somente assim será possível verificar toda a carga de conflitividade e relatividade junto a ele abrigada, à sombra do tom aparentemente monocórdio da narrativa

documental, uma vez que, tais embates – inter e intra estatais – jamais estão descolados daqueles que constituem a própria Sociedade Civil como um todo. (idem)

No caso desta tese, podemos pensar, por exemplo, na diversidade de documentos produzida a partir do ordenamento jurídico a ser focalizado. Por exemplo, as Portarias Interministeriais (nº 17 e 19, de 2007), e as apostilas para os gestores e docentes, documentos oriundos do governo federal. Já no plano local, temos os registros em Conselho Escolar, os ofícios enviados pela SMEDC e pelas escolas, ficha de avaliação das políticas elaborada pela rede local, atas de reunião de formação, etc. Todo esse corpo documental é útil, portanto, na compreensão do processo de execução de ações que interferem no funcionamento das escolas e dos sistemas de escolas, como são as políticas de ampliação de tempos e espaços escolares.

Sobre a interferência na realidade escolar causada pela realização da política, Faria Filho (1998) salienta que é “fundamental relacionar toda prática legislativa e os produtos da mesma com as relações sociais mais amplas nas quais elas estão inseridas e as quais elas contribuem para produzir” (p. 99). Para além de toda discussão conceitual sobre as “práticas sociais”, que não nos interessa propriamente, é importante o destaque dado pelo autor à característica dos momentos da política encerrarem ações, estruturas de Estado e interesses distintos, cujas formas de articulação com as classes são das mais variadas.

É justamente a problematização da implantação e gestão da política que deve levar em conta o nível da comunidade escolar, entendendo-o em relação com os processos de conflitos e lutas sociais do território (SOUZA, 1995), dos quais a documentação expressa os mais diversos momentos e movimentos. Em outras palavras, observar a dinâmica da legislação escolar pode esclarecer importantes facetas da implantação e execução da política em uma rede ou unidade escolar.

A crítica da gestão escolar adquire aqui relevo, dada sua influência nos processos de implantação e gestão das políticas pelas secretarias municipais de educação, e pelas escolas. Considerando os espaços institucionais enquanto centros de poder, de acordo com o apresentado nas seções anteriores – podemos nos questionar sobre os conflitos e tensões locais que envolvem a ampliação da jornada em uma rede de escolas, ou mesmo em uma unidade escolar. Qual o nível de autonomia da equipe diretiva escola, ou da secretaria, na gestão da política pública? Como se dá a colaboração, entre as diversas instâncias locais de poder, para o andamento da política? Qual é o peso subjetivo do gestor escolar durante o processo? Qual a influência do governo local, e da relação dele com os outros níveis de poder estaduais e federais, para a continuidade da política?.

Para a apreciação das questões acima, é importante resgatar alguns aspectos fundamentais de nosso debate. Vimos que, além de concentrar a relação de forças entre as frações no bloco de poder, o Estado também o faz na relação dessas com as classes dominadas.

A configuração precisa do conjunto de aparelhos de Estado, a organização deste ou daquele aparelho ou ramo de um Estado concreto (exército, justiça, administração, escola, igreja, etc.) dependem não apenas da relação de forças interna no bloco de poder, mas igualmente da relação de forças entre este e as massas populares, logo da função que eles devem exercer diante das classes dominadas. O que explica a organização diferencial do exército, da polícia, da igreja, nos diversos Estados, e que funciona como uma história de cada um deles, história que é também a marca impressa de em seu arcabouço pelas lutas populares. (POULANTZAS, 1985, p. 163)

A escola se destaca nessa relação específica com as classes dominadas, pois faz parte das reivindicações históricas das mesmas. Os setores dominados há muito interferem na constituição desse ramo pelo poder público que, para a manutenção da hegemonia, pode fazer uso da escola no sentido de fomentar divisões entre as massas populares. Uma reflexão sobre a especificidade dessa relação se faz importante, pois informa que a inscrição das lutas populares não significa dizer que as classes dominadas possuam *poder próprio* no Estado. Afirmar isso seria contrariar o debate sobre unidade do poder do Estado das classes dominantes, desenvolvido em Poulantzas (1977).

Assim, a estratégia das classes dominadas passa pela construção de *focos de oposição* ao poder dominante, pela organização sindical dos profissionais da educação, na fundação e gestão de escolas e outros espaços educativos próprios – cujo destaque está nas experiências anarquistas do início do século XX –, e até mesmo assumindo momentaneamente o controle de uma ou mais escolas de determinada rede. No caso da rede municipal de Duque de Caxias, a Escola Delta, abordada no 6º capítulo, é um exemplo característico de uma unidade sob forte influência do núcleo local do sindicato dos profissionais de educação. Essa movimentação é de suma importância pois, além do desconforto institucional que provoca nos e entre os centros de poder, favorece a construção de uma nova hegemonia.

Ao constituir-se nesse processo efetivo de contradições interestatais, a escola, quando tomada em separado, remete a uma instituição incoerente e caótica. Sua trajetória é marcada ora por avanços, ora por recuos. A mesma escola pode, por exemplo, fazer uso de inovadoras e caras técnicas didáticas, com a intenção de transmitir o saber historicamente acumulado e, ao mesmo tempo, sociabilizar a criança a partir de uma visão de mundo conservadora, e até mesmo reacionária. Por outro lado, experiências carregadas de valores

humanistas, visando à formação do sujeito crítico e, portanto, emancipado muitas vezes são esvaziadas por corte de recursos, ou por omissão do poder público.

Todo o “pessoal do Estado” que atua em educação se encontra inscrito nas contradições de classes, não sendo possível considera-los como acima ou aparte das mesmas. Daí a existência, em uma escola, ou em uma rede de escolas, diferentes facções e micropolíticas, considerando os diversos níveis de exercício de poder institucional. Naturalmente, a inscrição de cada indivíduo irá depender tanto de sua posição nas lutas de classes, quanto da posição ocupada, nessas mesmas lutas, pelos profissionais da educação pública em determinada formação social. Dessa maneira, sua atuação pode impregnar-se de variações da ideologia dominante, quando avalia, por exemplo, ser papel da escola a promoção da justiça social, e da igualdade de oportunidades.

O pessoal do Estado pode também, como alternativa estratégica, alinhar-se às lutas das massas, questionando os interesses econômicos que cerceiam o Estado e, por consequência, depreciam seu trabalho cotidiano na escola ou na secretaria de educação. Nesse caso, Poulantzas (op.cit.) chama a atenção para os limites da adesão do pessoal de Estado, pois o desejo deles pode ser, antes, o de uma restauração do Estado enquanto árbitro das classes sociais, do que o de satisfazer as ambições de autogestão, e de democracia direta, em favor dos setores populares – isso mesmo quando esses setores formalmente se ajuízem a favor da democracia nas escolas.

A análise esboçada até aqui aponta para os diversos níveis de composição das políticas para a escola pública, implicando em um objeto de larga complexidade. Quanto à elaboração e a legislação, tais políticas respondem a dois problemas: a manutenção/ampliação do padrão de acumulação capitalista, e a integração das novas gerações em uma sociedade nacional dividida em classes. O eixo de valores que norteia o campo educacional e suas políticas depende, nesse sentido, da correlação de forças em uma determinada formação histórico-social, cuja hegemonia é exercida por uma fração da classe dominante, que se torna Estado. O equilíbrio provisório decorrente desse processo influenciará em larga medida a escolha dos objetivos, da organização e da forma de gestão, além de balizar sua inserção nas lutas pela garantia ao direito à educação, materializado nas escolas, e nos demais aparelhos ligados à educação pública.

Ainda sobre a legislação educacional, consideramos fundamental ressaltar que a mesma possa ser hierarquizada, conforme a distribuição do poder pelas fissuras do Estado. Dada a característica do Estado gozar de relativa autonomia em relação às classes, conforme

vimos até então, suas normas e aparelhos seguem, necessariamente, um circuito hierarquizado e conflituoso, pois cada documento é expressão do poder de um determinado aparelho estatal, que responde de maneira específica à conjuntura da correlação de forças. Dentre essas normas, destacamos as previsões de financiamento, fundamentais na manutenção das atividades pedagógicas. São medidas que impactam, por exemplo, na construção e na reforma de escolas, no regime de contratação e no trabalho de professores e pessoal de apoio, na abrangência e na diversidade do currículo.

Além disso, as normas se imbricam em relações sociais. Entramos aí no terreno da implantação, gestão e avaliação das políticas, que rebatem numa rede de escolas, interferindo no cotidiano de professores, alunos e funcionários. Nesse momento são indispensáveis ferramentas teóricas que nos permitam enxergar, além da questão do poder do Estado, e da sua relação com as classes sociais, suas determinações e rebatimentos na organização do trabalho docente, e na gestão de recursos de uma escola ou rede de escolas, que nada mais é que compor o quadro de análise das políticas, dando destaque à dinâmica interna dos aparelhos responsáveis pelo cotidiano da educação pública. Poulantzas (1985, p. 29) nos lembra que “a teoria do Estado capitalista não pode ser separada da história de sua constituição e de sua reprodução”; na mesma lógica, entendemos que a abordagem das políticas educacionais de uma determinada formação social, não pode ser realizada sem referência às forças sociais que compõem o quadro de lutas políticas pela educação, e às resoluções dessas lutas.

Em sociedades de desenvolvimento tardio do capitalismo, como foi o caso da brasileira, o modelo de resolução das crises de hegemonia sofreu algumas inflexões, tendendo para *bonapartismos*¹² ou, em termos gramscianos, para regimes de “ditadura sem hegemonia”. Quais seriam o efeito desses elementos no impasse em torno da institucionalização da escola de massas no Brasil? Quanto que a elaboração e consolidação de um modelo de dominação de classes tardio, influenciou na distribuição das competências do poder público em relação à garantia do direito à educação? Afinal, por que a escola pública não se expandiu em bases nacionais, acompanhando o crescimento econômico de quase todo o século XX?

Para responder essas questões precisamos nos ater a especificidade da transição para o capitalismo e inserção do Brasil na economia mundial, bem como a forma específica de dominação de classe que aqui se processou. Será preciso também refletir sobre a capacidade de

¹² A definição mais geral do bonapartismo, segundo Mazzeo (2015), entende-o como uma “forma de governo que surge do caráter contrarrevolucionário da burguesia, nas condições de transformações democráticas e de uma revolução democrática. Apresenta-se como um poder ‘imparcial’, por cima das contradições de classes” (p. 112).

coesão e direção da classe dominante, sua relação com o aparelho de estado, e a sua base social de sustentação. São esses elementos que determinaram, em grande medida, a força e estabilidade dos equilíbrios constituídos em prol da educação elementar e, ao fim e ao cabo, definiram as relações de poder em jogo na manutenção e desenvolvimento da escola de massas.

A análise do processo de modernização capitalista da sociedade brasileira, desde o início do século XIX, é fundamental para o aprofundamento das questões expostas até aqui. A partir das reflexões de Florestan Fernandes sobre a Revolução Burguesa no Brasil, combinadas com os conceitos de Gramsci que tratam do poder político, esboçaremos, no capítulo a seguir, uma interpretação da organização e do financiamento da escola pública nacional. Essa interpretação privilegiará um recorte histórico de 1930 a 1964, enfatizando as lutas em torno da LDB de 1961, que expuseram os limites das classes dominantes na realização da revolução educacional no Brasil.

3 DA ESCOLA PRIMÁRIA À ESCOLA MUNICIPAL

Nos últimos anos intensificou-se o debate sobre a criação de uma escola pública obrigatória a partir de diretrizes consensuais em relação à sua organização e financiamento,¹³ cuja responsabilidade incluiria todos os entes federados, em ação articulada e coordenada pela União. Nesses termos, o Brasil finalmente estabeleceria o equivalente à escola nacional, sob responsabilidade federal, superando um modelo de gestão que historicamente privilegiou estados e, depois da CF/1988, também os municípios. Para muitos, a promoção dessa escola seria uma das condições necessárias para a superação do déficit educacional que, por muitos anos, afetou a qualidade da aprendizagem de alunos e alunas das escolas públicas brasileiras.

Esse trabalho, como vimos no capítulo anterior, privilegia a perspectiva histórico-crítica na interpretação do conjunto dos problemas que envolvem a garantia do direito à educação e da sistematização e expansão de uma escola universal, laica, gratuita, obrigatória e de qualidade para as classes trabalhadoras. A construção dessa escola impregna toda e qualquer proposta de ampliação de seus objetivos e capacidades, que é do que se trata, objetivamente, quando se sugere a ampliação do tempo da escola pública brasileira. Entendemos, portanto, que o impasse em torno da construção de um sistema nacional de educação – que, no Brasil, envolve a regulamentação do regime de colaboração entre os níveis de governo – passa pela problemática da dominação política em uma sociedade capitalista de massas, que impõe às classes dominantes uma gama de ações político-sociais, a fim de garantir as condições de “normalidade” exigidas pelo processo produtivo.

O ritmo tardio da transformação capitalista no Brasil determinou sua condição dependente e subordinada de inserção no mercado mundial. A situação de dependência colocou diante das classes dominantes a conjuntura particularmente difícil de associação entre a modernização capitalista e a sua capacidade de direção. Nesse processo ganhou relevo o papel do Estado na economia, na garantia de certas liberdades democráticas, e nas ações de opressão e repressão contra as pressões vindas de baixo – um cenário de desenvolvimento dentro da ordem. No campo dos direitos sociais, o padrão de atuação do Estado nacional-democrático passou ao largo das utopias igualitárias da burguesia europeia e norte-americana do século XIX,

¹³ Por “organização e financiamento” entendemos as diversas relações de poder que constituem a ossatura de uma escola ou mesmo de uma rede de escolas, e que têm seus desdobramentos no cotidiano escolar. Essas relações determinam, por exemplo, a forma, o conteúdo e a duração dos tempos escolares, as responsabilidades de gestão em diversos níveis, as relações de trabalho docente (formação, piso e carreira unificados) e os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Um aprofundamento dessas proposições encontra-se em Teixeira (1953).

dentre as quais a escola foi sempre uma das principais expressões. Ao contrário, as políticas sociais parecem contribuir para a cristalização das desigualdades ao oferecer o pior serviço aos mais carentes.

A base social restrita de sustentação da classe dominante e seus frágeis elos de coesão no terreno político provocaram, no plano interno, inúmeras crises de hegemonia cujas resoluções tenderam à *bonapartismos* ou, em termos gramscianos, à ditaduras sem hegemonia. Quais seriam as implicações de tais determinações no impasse em torno da institucionalização da escola de massas no Brasil? Em que medida a situação de dependência, e as condições internas de hegemonia de classe direcionaram as políticas de distribuição das competências do poder público para garantia do direito à educação? O desenvolvimento dessas questões de caráter histórico, ousamos acreditar, contribuem para o desvelamento das razões da ausência de um projeto hegemônico de educação, bem como as contradições para a sua institucionalização. Essa interpretação privilegiará um recorte histórico que vai de 1930 às reformas educacionais da ditadura civil-militar (1964-1985), enfatizando as lutas em torno da lei nº 4.024/1961, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/61), que expuseram os limites das classes dominantes na execução de reformas educacionais de caráter universalista, típicas de revoluções burguesas clássicas.

3.1 Capitalismo monopolista, Estado e escola pública

Para situarmos o problema das conexões entre o modo de dominação política no capitalismo e a garantia da educação formal por parte do Estado faz-se necessário uma exposição de caráter histórico, que é o objetivo desse item. O direito à educação formal e o estabelecimento da escola como forma principal e dominante de sua garantia estão intimamente ligados às transformações sociais da modernidade, especialmente às revoluções de cunho liberal-democrático e à Revolução Industrial. A burguesia revolucionária dos séculos XVIII e XIX elaborou os ideais de uma instrução universal, laica e gratuita, disputando contra a Igreja a primazia sobre o ensino. À escola caberia formar o cidadão nacional, identificado com os valores da liberdade e da igualdade em substituição à piedade religiosa, ao humanismo devoto e o amor ao rei, típicos do Antigo Regime (PETITAT, 1996). O desenvolvimento do capitalismo industrial amplificou a urbanização, a organização do trabalho fabril, e a utilização de tecnologia no processo produtivo, fatores que contribuíram para a ampliação da escola, para uma nova organização dos tempos e espaços escolares, e para o surgimento de metodologias alternativas de ensino. Ademais, o protagonismo do moderno proletariado urbano nas lutas

sociais, pelo menos desde 1848, foi fundamental na luta pela universalização do direito à educação (MANACORDA, 1997).

Não por acaso, importantes inovações na ampliação da escolarização se disseminaram na França e Inglaterra oitocentistas. Essas duas nações foram protagonistas nos processos revolucionários mencionados acima: a França foi sacudida diversas vezes desde a Revolução, em 1789, e seus desdobramentos por todo o século seguinte, e a Inglaterra rapidamente transformou a indústria no principal motor de sua economia. A Inglaterra industrializada foi berço da escola infantil e do método mutual de ensino, que consistia em colocar dezenas de alunos divididos em grupos, segundo o nível de aprendizagem, que seguiam as instruções de monitores que, por sua vez, eram orientados por um professor. Dada sua capacidade de atender uma maior quantidade de alunos, o método mutual ganhou adeptos na França, e torna-se o método oficial do sistema de educação nacional à época de sua fundação, em 1816 (MANACORDA, op. cit.).

O resultado palpável desses processos foram o nível crescente de instrução das massas e a proeminência gradual da cultura escrita sobre a cultura oral. Entre 1870 e 1914, a quantidade de professores da escola primária aumentou consideravelmente em países como França, Inglaterra e Finlândia; os de ensino médio multiplicaram-se por quatro ou cinco vezes na Noruega e na Itália (HOBSBAWM, 2005). Na virada para o século XX quase todos os países industrializados haviam adotado a escola primária gratuita e obrigatória, e as taxas de alfabetização refletiram esse avanço. As oportunidades de ascensão social pela via da cultura escrita intensificaram-se com o crescimento do aparelho estatal, a instituição do serviço militar obrigatório e do sufrágio universal, o que estimularam a população a aprender a ler e a escrever (PETITAT, op. cit.).

Em contradição com os princípios do *laisser-faire*, vários teóricos liberais defendiam uma intervenção do Estado na educação. Fisiocratas como Mercier de la Rivière e Dupont de Nemours afirmaram que só a autoridade do Estado educador seria capaz de difundir as bases de uma ordem natural fundada na propriedade privada; Adam Smith adotou posição similar, ao afirmar que a instrução obrigatória, subsidiada pelo Estado, poderia salvar uma nação da degeneração causada pela divisão do trabalho, que obrigava as pessoas comuns a realizarem, por toda a vida, operações simples, sem terem a menor noção dos direitos e deveres comuns em países civilizados. Adepto do liberalismo econômico, o francês J. B. Say defendia que os operários miseráveis não teriam condições financeiras de arcar com a instrução de seus filhos, sendo o subsídio público a única forma de educa-los.

Em países onde a escola ficou desde cedo sob o controle do poder público, como a Prússia e a França, os resultados educacionais foram mais expressivos. Após as vitórias militares de 1866 e 1870, o modelo de educação prussiano, desde o início do século XIX entregue às autoridades estatais, serviu de inspiração para que outras nações percorressem os caminhos de estatização da instrução (MANACORDA, id.).

Petit (ibid.) ressalta o paradoxo da revolução que consagrou o *laisser-faire* e defendeu um sistema de ensino estatal, pois até mesmo a renovação do pensamento pedagógico promovida pelas Luzes estava impregnada da ideia do Estado educador, capaz de regenerar, civilizar e moralizar os povos. A própria associação da instrução pública com as questões político-econômicas da nação antecipava o tipo de reforma educacional centrada em intervenções políticas ao nível do Estado.

As transformações do capitalismo em sua fase monopolista contribuíram para a intensificação do tamanho e grau de intervenção estatal na vida social, e foram outro fator determinante na absorção do ensino por essa esfera. Esse ponto merece um exame mais detido à medida em que, como discutimos, o Estado tornou-se o polo a partir do qual os sistemas educacionais de diversas nações foram se constituindo, dinâmica que se intensificou no último quartel do XIX.

Em sua fase concorrencial, o aparelho estatal limitava-se às intervenções pontuais a fim de garantir a reprodução expansiva do capital, disciplinando a força de trabalho, elaborando leis favoráveis àquela expansão, resguardando as condições externas de produção capitalista, e desenvolvendo suas forças militares. A acumulação atingiu estratos que, por sua vez, exigiam instâncias capazes de gerenciar massas superiores de capital a fim da aceleração sua realização, garantindo taxas elevadas de lucros. A tendência de equacionamento dessas questões nos países industrializados foi o controle dos mercados através da fusão de empresas, passando pelo *pool*, pelo cartel ou pelo truste (NETTO, 2007, p. 20), ou seja, a economia capitalista entrava na fase dos grandes monopólios, na qual o sistema bancário e de crédito tiveram seus papéis econômico-financeiro redimensionados.

A implantação de tais medidas econômicas passou a ser resguardada pela ampliação da presença do Estado, incidindo “na organização e na dinâmica econômicas *desde dentro*, e de forma contínua e sistemática” (NETTO, op.cit., p. 25). Os exemplos nesse sentido são dos mais variados. Vão desde o investimento e monopólio nos setores básicos da economia, assegurando aos monopólios energia e matérias-primas a baixo custo, à garantia de compra da produção pelo Estado, passando pelos investimentos em transporte público, segurança e pesquisa científica.

O mais fundamental para a nossa problemática é ressaltar que a partir do capitalismo dos monopólios as funções políticas do Estado se imbricaram às econômicas, modificando as relações daquele com a sociedade civil. Ao mesmo tempo que aumentava de tamanho e ampliava a sua autoridade, interferindo de maneira decisiva no processo econômico, o aparelho estatal precisou incorporar as funções de preservação e controle da força de trabalho. O processo de incorporação passou pelo estabelecimento de *políticas sociais* tais como a educação obrigatória e universal, e os sistemas previdenciários e de seguridade social. Dessa forma, o Estado alargava a sua base social de sustentação e legitimação sócio-política através da institucionalização de direitos cívicos e sociais, adquirindo poderes de organizar um consenso capaz de assegurar seu desempenho (NETTO, id.).

Parte da tarefa de legitimação social do Estado passou pela sua identificação com a nação. Os representantes dos governos – policiais, professores, carteiros – estavam por todo lugar, lidando cotidianamente com os cidadãos. Esses poderiam inclusive serem chamados à cooperação ativa com o Estado, por exemplo, durante o serviço militar, em um período histórico em que antigas ordens sociais e religiosas, que garantiam a obediência, estavam perdendo sua capacidade de influência. Fazia-se necessário, portanto, a elaboração de uma narrativa que religasse todos os cidadãos ao novo polo de autoridade, capaz de prevenir ações de subversão e dissidências. O sentimento nacional foi o elemento agregador; a nação tornou-se, portanto, a nova religião cívica do Estado (HOBSBAWM, op.cit., p. 212).

Civismo, lealdade e amor à pátria eram valores, dentre outros, que deveriam ser cultivados por todos os membros de um Estado-nação, desde as mais tenras gerações. A sala de aula da escola primária do final do século XIX foi o espaço privilegiado de propaganda dos valores cívicos, pelo menos até a massificação da televisão. Ademais, a formação de um sistema escolar nacional pressupunha uma língua nacional para a instrução, que deveria ser compartilhada por todos. Ao lado dos tribunais e da burocracia, a educação primária seria uma força que tornaria a língua a principal condição da nacionalidade (HOBSBAWM, id., p. 214).

O crescimento do movimento operário organizado, beneficiado, por sua vez, pela difusão da cultura escrita, deve também ser considerado no processo que levou à formação de sistemas nacionais de educação. Um exemplo marcante é o da experiência da Comuna de Paris (1871) que decretou, em sua curta duração, o ensino obrigatório, gratuito, laico e dotado de formação profissional elementar. Algumas de suas bandeiras foram parcialmente absorvidas em reformas educacionais em França, e em outros países, ao fim daquele século (SAVIANI, 1992). Apesar do ritmos e da profundidade das reformas educacionais terem variado de acordo

com os contextos de cada Estado-nação, a abrangência da educação pública e obrigatória na Europa e nos Estados Unidos cresceu, sem cessar, rumo à universalização da escola obrigatória e a erradicação da alfabetização no século seguinte.

3.2 A revolução burguesa na periferia e os direitos sociais

Sublinhamos no item anterior que as transformações das relações sociais de produção da fase monopolista de expansão do capitalismo impulsionaram a intervenção do Estado no terreno econômico, e na garantia dos direitos sociais, dentre os quais destacamos o direito à educação. Seria esse um processo passível de reprodução em economias periféricas, ou essas estariam fadadas a transições não clássicas para o capitalismo? Em sua tentativa de investigação do caso brasileiro, Florestan Fernandes partiu da premissa de que há uma natureza própria de evolução das relações de produção capitalistas, que impõe uma série de etapas comuns a todas as nações envolvidas no processo. O que variam são a intensidade e o ritmo dessas etapas, que levaram a pensadores marxistas como Lenin e Gramsci se debruçarem sobre as vias “não clássicas” de transição para o capitalismo concretizadas em algumas nações.¹⁴

A transição tardia para o capitalismo mostrou a aplicabilidade da tradição advinda das vias “não clássicas” para o caso brasileiro. Em sua obra de maior fôlego, *A Revolução Burguesa do Brasil*, Florestan Fernandes (2006) dividiu o caso brasileiro em três situações histórico-sociais: eclosão do mercado capitalista moderno, da Abertura dos Portos (1808-1860); formação e expansão de um mercado capitalista competitivo (1860-1950); e irrupção do capitalismo monopolista, a partir dos anos de 1950, com maior fôlego a partir de 1964. Em nenhum desses três momentos do desenvolvimento capitalista no Brasil as classes dominantes romperam com a associação dependente duplamente articulada em relação aos centros hegemônicos de dominação imperialista. Ao refletir sobre o tema, pontuou:

O que interessa, nessa evolução, é que o dimensionamento da expansão interna do capitalismo não foi determinado, exclusiva ou predominantemente, nem *a partir de fora* (o que implicaria um padrão de desenvolvimento colonial), nem *a partir de dentro* (o que implicaria um padrão de desenvolvimento autossustentado e auto propellido), mas por uma combinação de influências internas e externas, que calibrou

¹⁴ Conforme Coutinho (2011), existem dois conceitos voltados para a problemática das transições não-clássicas para o capitalismo na tradição marxista. Uma é noção de “via prussiana”, elaborada por Lenin, que trata da coexistência, em uma mesma ordem social, de formas capitalistas e pré-capitalistas. Enquanto essa noção busca conceituar os processos de transição para o capitalismo no campo, a ideia de “revolução conservadora”, de Gramsci, se volta dos processos de modernização promovidos a partir de um rearranjo entre as classes dominantes, que assim procuram afastar as reivindicações das massas populares nos momentos de irrupção da “modernidade”.

(e está calibrando) os dinamismos da sociedade de classes em funções de requisitos de padrões dependentes de desenvolvimento capitalista. (FERNANDES, 1975, p. 75)

Um dos argumentos mais importantes no quadro composto pelo autor está na dupla articulação, que é a marca do padrão do desenvolvimento econômico sob o capitalismo competitivo dependente no Brasil. A primeira articulação, localizada internamente, subordinava o setor agrário ao setor moderno ou urbano-comercial, que mais tarde, transformou-se em urbano-industrial. Localizada externamente, a segunda articulava o complexo agrário-exportador às economias capitalistas centrais, cuja prática de exportação imperialista de capitais estava em pleno vapor.

Ainda que essa dupla articulação muitas vezes funcionasse como inibidora do desenvolvimento, ela permitiu a tímida emergência de uma série de potencialidades (integração do mercado interno, tendências à industrialização, ampliação das relações formais de trabalho, etc.) que, dentro da conjuntura internacional do imperialismo, favoreciam a modernização. A Primeira Guerra Mundial, a crise de 1929, e o intervencionismo econômico do Estado Novo, prossegue o autor, foram outros fatores que também atuaram no mesmo sentido.

Colocada diante de um horizonte de oportunidades que apontava para a possibilidade concreta de modernização da economia, as classes dominantes optaram por um salto histórico que aprofundaria a situação de dupla articulação descrita acima, e cuja principal consequência estaria na manutenção dos obstáculos inerentes à condição de dependência. Em verdade, foi essa condição que franqueou à burguesia nacional a irrupção do capitalismo de cariz monopolista, a partir de 1950, e que, ao mesmo tempo, não desbloqueou completamente a democracia brasileira.

Nesse sentido, a modernização visada sob o lema ‘desenvolvimento com segurança’ – na lapidar formulação sintética, descoberta nos Estados Unidos – dissocia-se do modelo de civilização imperante nas nações hegemônicas. *Ela negligencia ou põe em segundo plano os requisitos igualitários, democráticos e cívico humanitários da ordem social competitiva, que operariam, na prática, como obstáculos à transição para o capitalismo monopolista.* Na periferia essa transição torna-se muito mais selvagem que nas nações hegemônicas e centrais, impedindo qualquer conciliação concreta, aparentemente a curto e a longo prazo, entre democracia, capitalismo e autodeterminação. (FERNANDES, 2006, p. 298, grifos nossos).

Aqui, portanto, os de cima foram fortes o bastante para a fazer história, dirigindo o processo local de industrialização acelerada. Todavia, essa liderança encontrou seus limites na própria a situação de dependência do capitalismo tardio brasileiro. Voltadas mais para fora do que para dentro, e reduzidas, portanto, a uma base nacional de frágil sustentação, restou às

classes dominantes uma unificação política no aparelho de Estado. Essa “revolução dentro da ordem” esteve, ao longo de todo século XX, sujeita a diversas crises de hegemonia, resolvidas através de arranjos pelo alto, com reduzido espaço para a participação das massas populares. A dominação política resultante evidenciou o grau de debilidade da hegemonia burguesa exercida pelas frações locais, em um quadro difícil de inserção dependente, cuja base (frágil) de constituição de interesses comuns se deu, historicamente, através do comércio. Foi essa debilidade que

impôs, desde o início, que fosse no terreno político que se estabelece o pacto tácito (por vezes formalizado e explícito) de dominação de classe. Ao contrário de outras burguesias, que forjaram instituições próprias de poder especificamente social e só usaram o Estado para arranjos mais complicados e específicos, a nossa burguesia converge para o Estado e faz a sua unificação no plano político (...). As próprias ‘associações de classe’, acima dos interesses imediatos das categorias econômicas envolvidas, visavam exercer pressão e influência sobre o Estado e, de modo mais concreto, orientar e controlar a ampliação do poder político estatal, de acordo com seus fins particulares. (FERNANDES, op.cit., p. 240).

Nessas condições o Estado concentrou enorme poder político – mormente nos períodos mais críticos de transição – a fim de manter a estabilidade, condição *sine qua non* para a continuidade da associação com as nações centrais do mundo capitalista. Em relação aos direitos sociais sua atuação foi marcada pela lenta irradiação dos privilégios da democracia burguesa, para além do pequeno círculo das elites econômicas e camadas médias da sociedade, limitando-se, contudo, à área urbana das grandes capitais. Dentre esses privilégios podemos citar, como exemplos, o direito pleno ao voto, limitado por altas taxas de analfabetismo, e o índice de cobertura dos sistemas públicos de educação, saúde e assistência social.

Em suma, destacamos que a crítica da formação do capitalismo de Fernandes (1975, 2006) ainda se mantém reveladora, no que diz respeito das limitações externas e dos conflitos internos, quando se tratou de ampliar os direitos sociais, especialmente os educacionais (LEHER, 2012). Os saltos históricos aqui operados negligenciaram os requisitos igualitários, democráticos e cívico-humanitários típicos dos casos “clássicos” de transição capitalistas. Estamos diante, portanto de um processo de industrialização desacompanhado da revolução nacional-democrática:

Configura-se, assim, um despotismo burguês e uma clara separação entre sociedade civil e nação. Daí resulta, por sua vez, que as classes burguesas tendem a identificar a dominação burguesa com um direito natural ‘revolucionário’ de mando absoluto, que deve beneficiar a parte ‘ativa’ e ‘esclarecida’ da sociedade civil (todos os que se classificam em e participam da ordem social competitiva); e, simetricamente, que elas tendem a reduzir a nação a um ente abstrato (ou a ficção legal útil), ao qual só atribuem realidade em situações nas quais ela encarne a vontade política da referida minoria ‘ativa’ e ‘esclarecida’ (FERNANDES, 2006, p. 352).

3.3 Hegemonia burguesa e o direito à educação no Brasil: de Vargas à LDB de 1961

Se considerarmos que a ampliação e o aprofundamento do direito à educação são fatores de inserção competitiva das massas no mercado de trabalho, e de inserção cidadã na sociedade civil, como o nosso modelo não clássico de revolução nacional-democrática distorceu essa dupla inserção? Vejamos, a seguir, como se estabeleceu a correlação de forças em torno da questão da organização e financiamento da educação pública, as políticas resultantes, e suas consequências para a realidade da educação brasileira, considerando o período do Estado Novo até a promulgação das Lei de Diretrizes e Bases da Educação, em 1961.

Não resta dúvida que o contexto político-educacional foi substancialmente afetado pela Revolução de 1930. No primeiro semestre de 1931, o Governo Provisório chefiado por Getúlio Vargas modificou o ensino secundário, o superior e o comercial, criou o Conselho Nacional de Educação, e incluiu o ensino religioso no currículo das escolas públicas primárias, secundárias e normais. Em dezembro do mesmo ano, Vargas conclamou os educadores presentes a IV Conferência Nacional de Educação, organizada pela ABE, a elaborarem uma política educacional para o Brasil (CUNHA, 2007).

Os ares liberais do primeiro quinquênio dos anos de 1930 foram obscurecidos logo no ano seguinte, com a reação repressiva do governo Vargas contrária à aglutinação das forças de esquerda em torno da Aliança Nacional Libertadora, e pelo levante orquestrado pelo Partido Comunista Brasileiro. A escalada de repressão culminou na ditadura do Estado Novo, chefiada por Vargas, em 1937.

No que tange a organização da educação pública, o Estado Novo favoreceu um controle mais rígido por parte da União, reforçando o papel do MEC. Em relação ao ensino secundário o regime manteve a estrutura dual que dificultava o ingresso na educação superior dos concluintes do ramo profissionalizante, e que só haveria de ser superada com as “leis de equivalência”, da década de 1950.

Fernando de Azevedo e outros signatários do Manifesto de 1932¹⁵ chegaram a manter uma relação de colaboração com Getúlio Vargas durante o regime de exceção, e o

¹⁵ O “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, publicado em 1932, é documento axial na história da educação brasileira. De um diagnóstico crítico sobre a condição geral da instrução, o texto propõe diretrizes para a organização da educação pública nos seus mais diversos níveis, defendendo pautas como a universalidade,

próprio Azevedo considerava que a Carta de 1937 trazia os princípios renovadores da expansão do ensino elementar, profissional e secundário, representando uma manifestação da dimensão democrática do Estado. Para ele, o federalismo brasileiro havia pecado pelos seus excessos, tornando premente a tarefa de unificar os sistemas educativos, que poderia ser levada a cabo pela gestão de Francisco Campos no Ministério da Educação (VIDAL, 2013). Todavia, ainda que o MEC tenha adquirido maior peso durante o Estado Novo, suas intervenções se concentraram antes no problema da formação de mão-de-obra para setores específicos da indústria, do que na implantação de uma escola que fosse capaz de expressar a integração nacional pela educação (MENDES da ROCHA, 2000).

Com a redemocratização em 1945, e a promulgação da Carta constitucional no ano seguinte, a grande expectativa do campo educacional voltou a ser a questão da legislação das diretrizes e bases da educação nacional, cuja a competência era da União. A importância da matéria tomava ainda mais corpo se considerarmos que o capítulo sobre educação da Constituição de 1946 foi bem mais modesto em seu ímpeto normatizador, se comparado ao mesmo capítulo da Carta de 1934. Contudo, algumas semelhanças foram encontradas, como o direito dos Estados e do Distrito Federal em organizarem seus sistemas de ensino,¹⁶ o ensino religioso nas escolas públicas, a assistência educacional aos mais carentes. Em relação ao financiamento, foram mantidos os mínimos de investimentos da receita resultante impostos em 10% para a União, e 20% para Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 169).

Um dos legados mais substantivos da Era Vargas foi o planejamento centralizado da política educacional, tema que sempre esteve presente em discussões posteriores sobre reformas no sistema – ainda que, muitas vezes, a polêmica “centralização x descentralização” fosse abordada de forma distorcida. Seja como for, tendências à concentração de poder no âmbito do Estado perderam terreno com a derrota das forças fascistas. Ademais, o desfecho da II Guerra promoveu a emergência de uma nova polarização, opondo o bloco comunista, liderado pela União Soviética, ao capitalista, sob hegemonia dos Estados Unidos. Essa polarização alimentou por diversas vezes o debate sobre a escola primária no Brasil, onde

gratuidade, obrigatoriedade e laicidade do ensino público. Redigido por Fernandes de Azevedo e com importante colaboração de Anísio Teixeira, o “Manifesto de 1932” foi assinado pelas figuras mais importantes do campo educacional à época. Destacamos, além dos já citados, Lourenço Filho, Paschoal Lemme, Almeida Júnior e Júlio Peixoto (SAVIANI, 2013).

¹⁶ O parágrafo único do Art. 171, que garante o direito dos Estados e do Distrito Federal em organizarem seus sistemas de ensino, prevê a criação de um Fundo Nacional para cooperação da União para o ensino primário.

qualquer proposição favorável ao planejamento centralizado da educação ao nível da União fosse, muitas vezes, taxada de “antidemocrática” e “socialista”.

A despeito das diversas posições em jogo, a Constituição de 1946 previu, em seu art. 5º, XV, *d*, a elaboração de uma lei de diretrizes e bases da educação nacional sob responsabilidade e iniciativa da União. Dois anos adiante o Executivo apresentou ao Congresso Nacional uma proposta de lei nesse sentido, fruto do trabalho da comissão de educadores convocada pelo então ministro da educação e saúde, Clemente Mariani. Tal projeto sofreu duras críticas lideradas pelo deputado Gustavo Capanema, do PSD. Em longo relatório de apreciação do projeto, o deputado concluiu que o mesmo deve ser refundido ou emendado. Em consequência, o Parecer Capanema atrasou a tramitação do projeto por quase dez anos (SAVIANI, 2008b).

Uma versão consideravelmente emendada do projeto original chegou ao plenário somente em 1957, mas teve vida curta. Um ano depois foi encaminhado à comissão relatora um substitutivo de autoria do deputado Carlos Lacerda (UDN), que ficou conhecido como “Substitutivo Lacerda”. A nova proposta incorporava diversas pautas favoráveis aos estabelecimentos privados de ensino que, liderados pela Igreja Católica, tomariam dianteira no processo de elaboração da LDB, deslocando o debate da questão do planejamento e das competências, para a oposição entre escola particular *versus* escola pública.

Um dos êxitos do Substitutivo Lacerda foi sua capacidade de pautar a discussão em torno das diretrizes e bases da educação nacional. Segundo o deputado, a educação seria verdadeiramente democrática se houvesse total liberdade para o ensino particular, priorizando a escolha de cada família, que deveria resguardar-se do ímpeto centralizador do Estado. Assim ficava expresso no art. 6º, do Título sobre a liberdade de ensino: “É vedado ao Estado exercer ou de qualquer modo favorecer o monopólio do ensino, assegurado o direito paterno de prover, com prioridade absoluta a educação dos filhos e o dos particulares comunicarem aos outros os seus conhecimentos” (*apud* SAVIANI, 2008b). Dentre as suas propostas para conter a “educação totalitária” oferecida pelo Estado destacamos a igualdade de condições entre estabelecimentos públicos e privados na distribuição de verbas, e até mesmo condicionar a fundação de novas escolas públicas a não existência outras que cumpririam a mesma função, sejam públicas ou privadas.

Ao aproximar-se do fim de sua tramitação, em fins dos anos de 1950, a discussão sobre a LDB mobilizou amplos setores da sociedade civil, tais como a Igreja, jornais, revistas, universidades, movimentos estudantis, e demais movimentos sociais. Vários órgãos de

imprensa – dos quais destacaram-se *O Estado de São Paulo*, a *Tribuna da Imprensa*, a *Folha da Manhã* e o *Jornal do Brasil* – publicaram editoriais e artigos, além de divulgarem em suas páginas manifestos, moções e sugestões contra e a favor do projeto em tramitação, que eram posteriormente endereçadas ao Congresso Nacional (SAVIANI, op.cit.).

Anísio Teixeira, à época presidente do Instituto nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), foi uma das vozes que se levantou contra o Substituto Lacerda, o qual classificou como produto de “anacronismo educacional” (*apud* MONTALVÃO, 2013). Para Teixeira, tal anacronismo se revelava na utilização de recursos públicos no financiamento da escola privada, medida que ia na contramão das necessidades de desenvolvimento daquele momento histórico. Enquanto as nações de forte tradição democrática já tinham, há muito, fortalecido a escola pública, a privatização do público que aqui se delineava apresentava-se como um grande empecilho para o estabelecimento daquela instituição.

Ainda no ano de 1959, foi publicado o *Manifesto dos educadores democratas em defesa do ensino público – Mais uma vez convocados – Manifesto ao povo e ao governo*. Esse documento propôs uma reedição dos princípios enunciados em 1932 que, apesar de alguns avanços reconhecidos pelo próprio, ainda não havia se efetivado na precária realidade educacional brasileira. Em relação à organização, o documento manteve a posição da unidade na diversidade, valorizando o princípio federativo, e consagrou como papel do Estado a elaboração das diretrizes e bases da educação, além de capacidade de prove-la em todos os níveis. Afinal, “onde (...) cumpriu o Estado com mais zelo os deveres que lhe impôs a Constituição, progrediu o ensino” (p. 24). Um sistema de ensino capaz de satisfazer as necessidades crescentes da economia industrial deve ser robusto o suficiente “para colher toda a população em idade escolar” (p. 26), o que “não pode ser senão obra do Estado, pela escola universal, obrigatória e gratuita, e uma sucessão de esforços ininterruptos, através de longos anos, inspirados por uma firme *política nacional de educação*” (id., grifos nossos).

Quanto à destinação dos recursos públicos para escolas particulares, o Manifesto de 1959 foi enfático em seu repúdio à proposta. Capitaneada pelos setores “reacionários” que transformaram a tarefa educacional em busca pelo lucro e pelo controle ideológico da população, as escolas privadas confessionais e laicas estariam disputando,

em nome e sob a capa da liberdade (...) a reconquista da direção ideológica da sociedade, - uma espécie de retorno à Idade Média, e os recursos do erário público para manterem instituições privadas, que, entanto, custeadas, na hipótese, pelo Estado, mas não fiscalizadas, ainda se reservariam o direito de cobrar o ensino, até a mais desenvolva mercantilização das escolas (ibid.).

O resultado de mais de dez anos de polêmicas foi a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, que de acordo com Saviani (2008b) representou uma “solução de compromisso”, entre as duas correntes em disputa, prevalecendo a estratégia de conciliação, de acordo com a conjuntura de “democracia restrita” da época. O aspecto de conciliação dos interesses entre privatistas e defensores da escola pública foi também ressaltado por Sanfelice (2007), que considerou tal desfecho esperado, à medida que os polos da discussão representavam frações da mesma classe social.

De acordo com o que já discutimos através das obras selecionadas de Gramsci, Poulantzas e Florestan Fernandes, as classes dominantes locais dispunham de uma frágil base de sustentação social, dado o caráter duplamente articulado – interno e externo – da sua situação de dependência. Daí a tendência de resolução das crises de hegemonia “pelo alto”, cujos efeitos são consensos incapazes de incluir as massas de forma decisiva no processo político. Por conseguinte, fica mantida a concentração de poder nos moldes anteriores. Mesmo quando a dominação teve que fazer uso de instrumentos consagrados como a democracia representativa e o Estado de Direito, a ação do aparelho estatal pautou-se, em larga medida, na lógica de contenção e repressão das reivindicações dos de baixo. Assim, quando da elaboração de uma política nacional de educação dotada de valores universalistas, e comprometida com o fortalecimento da escola pública – o que, num país com a nossa formação social, seria extremamente favorável à maioria da população –, mesmo as frações dominantes comprometidas com a causa educacional não tiveram força o suficiente para garantir a ampla aprovação de seu programa.

O texto da LDB de 1961 apresentou vários exemplos concretos da conciliação entre o projeto original de 1948, e substitutivo de 10 anos depois, como mostram os títulos que trataram, respectivamente, dos “direitos” e dos “fins” da educação. Quanto aos direitos, o projeto original firmava ser de responsabilidade do poder público a instituição de escolas de *todos os graus*, devendo esse poder garantir a gratuidade integral e progressiva, que seria extensiva, inclusive, às instituições privadas. O projeto apresentado por Carlos Lacerda, por sua vez, dava prioridade à família no exercício do direito à educação, cabendo ao Estado disponibilizar recursos para desobrigá-la dos custos. A redação final incorporou as duas sugestões (ver arts. 2º e 3º), afirmando que a educação é um direito de escolha da família, sendo obrigação do poder público e livre a iniciativa privada. Sobre a gratuidade a LDB omitiu-se, ficando o Estado obrigado a assistir as famílias que provassem insuficiência de recursos. A

respeito dos fins da educação (Título I), é possível aferir uma clara tentativa de incorporação integral das duas propostas no *caput* do artigo 1º (*apud* SAVIANI, *op.cit.*).

Em relação à administração do ensino (Título IV), o artigo que afirmava ser da alçada do Estado a garantia do direito à educação foi substituído pela definição de que as ações do Poder Público Federal em matéria de educação seriam de atribuição do MEC. O restante do Título IV tratou das regras para constituição e nas atribuições do Conselho Federal de Educação (CFE). Essas nos interessam diretamente, à medida que a importância dada atuação do conselho na LDB indicava que o órgão ditaria o modelo de intervenção da União na política educacional.

O CFE seria composto por 24 membros nomeados diretamente pela Presidência da República, com mandatos podendo chegar até seis anos. A escolha dos membros deveria pautar-se na experiência e notável saber em educação, levando em consideração “a necessidade de nele serem representadas as diversas regiões do País, os diversos graus do ensino e o magistério oficial e particular” (art. 8º, § 1º).

As atribuições do CFE se direcionavam especialmente para o ensino superior e médio, ficando implícito que as regras para o ensino primário de quatro anos deveriam ser elaboradas pelos respectivos Conselhos Estaduais de Educação. Quanto a esses a LDB apenas determinou os critérios de escolha a serem utilizados pela autoridade local, que no caso seriam os mesmos utilizados para a composição do CFE. A lei também manteve a organização da educação em sistemas estaduais, federais e do Distrito Federal, que gozariam de autonomia entre si, devendo observar a variedade, a flexibilidade dos currículos, e a articulação dos diversos graus e ramos (arts. 11º e 12º). Coube também aos Estados a autorização do funcionamento de estabelecimentos de ensino de nível primário e médio, desde que não pertencessem a União.

A transferência de atribuições para o âmbito dos conselhos federais e estaduais favoreceu os interesses daqueles que defendiam uma orientação privatista.

Os membros desses conselhos, nomeados livremente pelo Presidente da República e pelos governadores dos estados, eram pessoas escolhidas mediante pressão e articulação privada, menos visíveis para as forças políticas partidárias. Esses conselheiros ficavam expostos a pressões e atrativos de diversas espécies. Além disso, divididos os centros de tomadas de decisões, tornava-se mais difícil a resistência às pressões e aos atrativos das instituições privadas de ensino (CUNHA, 1995, p. 12).

Vê-se aí uma clara manobra de modificação dos centros decisórios no aparelho estatal, uma medida de prevenção contra possíveis reveses na luta política a que estão sujeitas as classes e frações de classe. Conforme argumenta Poulantzas (1985), tal estratégia é capaz de conservar

um modelo de dominação mesmo nos momentos em que, por exemplo, os representantes de forças contrárias ocupam postos chave no poder executivo. A lei determinava um fluxo de poder que, na prática, concedia prerrogativa decisória ao CFE, ao invés do ministro de Estado.

Foram mantidas as orientações de mínimos de investimentos provenientes da receita de impostos para as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, que ficaram em 10% para a União, e 20% para Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 92º). A aplicação dos recursos, contudo, não ficou restrita à escola pública, ainda que o artigo 93º determine que esse seja o seu destino preferencial. O § 1º, *b* do mesmo artigo, arrolou entre as despesas com o ensino a concessão de bolsas de estudo que, esclarecia o § 4º, somente seriam concedidas a alunos de curso primário quando não houvesse vagas nos estabelecimentos oficiais.

Mais adiante, o *caput* do artigo 94 estabeleceu algumas condições para a cooperação financeira da União, dentre as quais sublinhamos a previsão de subvenção de escolas particulares. Essa subvenção não previa, contudo, qualquer fiscalização por parte do poder público o que, sem dúvida, abria precedente para a sua utilização nos mais diversos fins.

Após a sua promulgação, o caráter de conciliação da LDB foi reconhecido por dois expoentes dos grupos em disputa, Anísio Teixeira e Carlos Lacerda. Ainda que, em seu bojo, a LDB de 1961 contenha alguns avanços, sua estrutura não garantiu os pilares desenhados pelos Manifestos de 1932 e 1958, tais como recursos públicos aplicados exclusivamente em estabelecimentos oficiais, laicidade, e unidade na diversidade. Deve-se sublinhar que a instrução primária universal é um princípio caro ao liberalismo, recomendado por ninguém menos que Adam Smith, e seguido por todas as nações que passaram por revoluções burguesas ditas clássicas, respeitadas as suas situações históricas específicas. Não obstante, a construção da hegemonia burguesa não passou, aqui, pela ampliação do direito à educação, o que levou ao próprio Florestan Fernandes, na época uma liderança em defesa da escola pública, a comentar sobre o processo de construção da LDB de 1961.

Limitamo-nos a defender ideias e princípios que deixaram de ser matéria de discussão política nos países adiantados. Tudo se passa como se o Brasil retrocedesse quase dois séculos, em relação à história contemporânea daqueles países, e como se fôssemos forçados a defender, com unhas e dentes, os valores da Revolução Francesa! É uma situação que seria cômica, não fossem as consequências graves que dela poderão advir. A nossa posição pessoal pesa-nos como incômoda. Apesar de socialista, somos forçados a fazer a apologia de medidas que nada têm a ver com o socialismo e que são, sob certos aspectos, retrógradas. Coisa análoga ocorre com outros companheiros, por diferentes motivos (*apud* SAVIANI, *idem*, p. 48).

Teria o problema crônico da educação brasileira alguma relação com o fato de se tratar de uma sociedade em situação de dependência? A industrialização periférica e parcial

criou “ilhas de modernidade” concentradas no eixo Sudeste-Sul, cercadas por bolsões urbanos de pobreza, como é o caso da Baixada Fluminense. A questão da absorção qualitativa desse setor, através da generalização da oferta educacional, esbarraria nos próprios limites da dependência, dado que

o Estado frequentemente não deseja ou se encontra incapaz de mobilizar recursos suficientes para tornar a educação pública (o conhecimento definido pelo próprio Estado) disponível a todos; ainda que a educação fosse disponibilizada a todos, o setor privado e o Estado não seriam capazes de proverem empregos suficientes para absorver todos os diplomados (CARNOY *apud* ARNOVE et. al., 2013, p. 317).

Fazer valer a educação como um direito de todos, conforme afirmavam a Constituição e a LDB de 1961, colocou diante do poder público tarefas que não eram pequenas. O panorama educacional do início dos anos de 1960 era bastante desfavorável. De acordo com o censo daquele ano, quase 40% da população brasileira de 15 anos ou mais era analfabeta; o total de matrículas não chegava a 15% de uma população de 70 milhões, em franco crescimento, muito jovem. Ademais, a taxa de retenção do ensino primário superava os 60%, especialmente nas primeiras séries, o que era um fator importante na composição das altas taxas de abandono escolar da época (IPEA, 2010; OLIVEIRA dos SANTOS, 2010).

O sistema educacional brasileiro dos anos 1960 encontrava-se em uma “encruzilhada” de fluxo que rebatia na equivalência entre os cursos de nível médio, formalizada pela LDB de 1961, e o esgotamento do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações. A pressão por uma vaga no ensino superior, exercida por uma quantidade cada vez maior de concluintes do ensino médio, esbarrava na organização elitista da nossa academia, fiel ao privilégio feudal da cátedra. Essa mesma lógica de formação superior se encontrava em franco contraste com as transformações da economia que eram latentes desde meados na década anterior, conforme já comentado.

A desigualdade de cobertura e de desempenho da escola primária eram outros gargalos do sistema, reflexo das próprias diferenças regionais do Brasil da época. Cunha (1977) demonstrou que as taxas de evasão e reprovação de crianças a partir de 7 anos de idade variavam de acordo com o nível de renda dos estados e territórios. Assim, estados como São Paulo, Rio Grande do Sul e o Rio de Janeiro, além do Distrito Federal, apresentavam melhores resultados educacionais no tocante a quantidade de equipamentos escolares, a taxa líquida de matrículas de crianças em idade escolar, e quantos aos índices de evasão ou reprovação.

No caso da educação obrigatória a União absteve-se das responsabilidades organizativas de um sistema de educação nacional, delegando-as aos vários Estados da

federação. Esse modelo fomentou sobremaneira as desigualdades escolares, dada a distâncias econômico-políticas que separavam – e ainda separam – os estados de uma federação com dimensões continentais.

Como consequência, materializou-se um sistema público de escolas que era composto por uma minoria de estabelecimentos construídos a partir de modernas ideias pedagógicas, que contava com corpo docente e equipe pedagógica contratadas mediante concurso e dotadas de estabilidade funcional. Uma matrícula nessas escolas era motivo de comemoração para muitas famílias, dada a raridade da oferta e a qualidade do serviço oferecido. Nas capitais dos estados mais desenvolvidos podiam se encontrar alguns desses estabelecimentos, que rareavam em bairros mais pobres/de ocupação recente.

Nas cidades da periferia urbana, como é o caso de Duque de Caxias, esses estabelecimentos de educação pública muitas vezes se reduziam a uma ou duas escolas, onde a elite e estratos médios locais dividiam as mesas nas classes. Para a maioria das escolas públicas da Baixada Fluminense a regra foi a precariedade ou, em outras palavras, a materialização do mínimo educacional: casas improvisadas em duas ou três salas de aula, alugadas pelo poder público, sem as condições especiais requeridas pelo espaço escolar. Outras vezes algum abastado local, ou uma associação comercial, doava à comunidade um prédio escolar, que era entregue à administração estadual. O corpo docente era, em sua imensa maioria, composto por professores leigos, contratados de maneira precária, e possuindo uma formação também precária. A formação oferecida aos alunos era, por sua vez, a mais elementar possível, ou então demasiado elitista, ao ponto de reprovar em massa, e estimular a evasão (ALVES, 2003).

Por outro lado, a escola privada laica e confessional foi fortalecida a partir das brechas abertas pela LDB, especialmente com o aparelhamento dos conselhos estaduais e federais de educação por seus representantes, política que teve continuidade mesmo depois do golpe de 1964. Esses não mediram esforços para ampliação da política de bolsas para estabelecimentos particulares. Em alguns estados, os conselhos proibiram a construção de escolas públicas em locais já atendidos pela escola particular.

Em suma, a própria inserção econômica dependente mostrou-se limitadora de um desenvolvimento “fora da ordem” da política setorial de educação, no sentido que esta garantisse plena igualdade de oportunidades educacionais, universalizando e desbloqueando as barreiras de classe no acesso aos diversos níveis do sistema. Apesar da mudança de regime, em 1964, ter abreviado algumas das possibilidades abertas por seus artigos, o caráter vacilante em relação à organização e ao financiamento do ensino primário – pulverizado nos Estados, e

ambíguo quanto ao destino dos recursos públicos – contribuiu para um legado de abandono e desigualdade da escola pública no Brasil.

3.4 As reformas educacionais da ditadura militar: descentralização e concentração de poder?

O impasse descrito acima representou uma faceta de uma crise geral de hegemonia, em pleno clímax naquele período. Tal crise foi consequência direta do processo de industrialização acelerada, em vigor desde os anos de 1930, colocando em choque classes e frações de classes, e provocando instabilidade política. Nas cidades o incipiente operariado urbano, os setores médios, e os estudantes, aumentavam sua capacidade de organização e pressão pelas “reformas de base”. No campo, por sua vez, se intensificava a luta pela reforma agrária. O governo de João Goulart (1962-1964), a despeito de suas relações com os sindicatos, e com setores do empresariado nacional, sucumbiu ao “consenso burguês invariavelmente tímido e hostil a tais pressões, as quais ele devia temer, dada a distribuição de riqueza e poder numa sociedade de classes dependente e subdesenvolvida” (FERNANDES, 2006, p. 383). A solução adotada pelos setores dominantes foi de autoproteção, com a tomada das funções políticas pelas Forças Armadas, responsáveis manter o desenvolvimento dentro da ordem, consolidando a “tradição brasileira’ de *democracia restrita* – a democracia entre iguais, isto é, entre os poderosos, que dominam e representam a sociedade civil – com a ‘orientação modernizadora’ de *governo forte*” (FERNANDES, op.cit., p. 403).

A nova situação institucional provocada pela ditadura militar (1964-1985) reverberou, como não poderia deixar de ser, no âmbito da educação obrigatória, conforme sublinhando no item anterior. As políticas educacionais implantadas no período procuraram interferir em questões fundamentais, tomando medidas para a ampliação do financiamento da educação básica via instituição do salário-educação e a reforma da educação de 1º e 2º graus, bem como estímulos à municipalização do ensino. Vejamos a seguir cada uma dessas ações, e as suas principais consequências.

A regulamentação do salário-educação seguiu uma recomendação da Constituição de 1946, que determinava que todas as empresas com mais de cem empregados deveriam manter ensino primário para esses, e seus filhos. A lei 4.440/64 instituiu então que as empresas contribuintes à previdência social recolhessem 1,4% de sua folha de pagamento, correspondente ao salário-educação, que deveria ser direcionado exclusivamente para o ensino obrigatório de 1º grau (na época ainda de 4 anos). Os recursos recolhidos seriam divididos em duas partes

iguais: a quota federal ficaria sobre responsabilidade do MEC, que a aplicaria nos estados mais pobres da federação, enquanto a outra parte seria distribuída entre as secretarias estaduais de educação.

Os recursos do salário-educação deveriam, usualmente, destinar-se à manutenção e desenvolvimento da educação pública. Mas a lei permitia a isenção do recolhimento, à medida que as empresas comprovassem oferecer educação para seus empregados ou seus filhos através de escolas próprias, ou através de convênios com escolas privadas de terceiros. Com o ensino obrigatório de 1º grau ampliado de 4 para 8 anos, a lei foi modificada em 1975 (decreto nº 79.624). Este decreto elevou a alíquota para 2,5% sobre a folha de pagamento das empresas e alterou a distribuição, ficando 1/3 para o MEC, e 2/3 para os estados. Mas a modificação mais substancial focou no tema da isenção, já que agora bastaria que a empresa comprovasse oferecer educação (às escolas próprias ou bolsas de estudo) para “quaisquer adultos e crianças”, e não apenas para seus empregados.

O que parecia uma medida capaz de interferir positivamente na manutenção e expansão da educação pública obrigatória acabou por favorecer os empresários de ensino. Muitas empresas ficavam isentas do recolhimento da contribuição, alegando convênios com escolas privadas. Fraudes se multiplicavam na celebração de tais convênios, que supostamente deveriam ser fiscalizados pelos conselhos estaduais de educação – muitas vezes hegemônicos por proprietários de escolas ou seus prepostos. A situação chegou a um ponto de, em 1981, as bolsas de estudos e indenizações de gastos propiciados pelo salário-educação corresponderem a aproximadamente 70% das matrículas nas escolas de 1º grau do país (CUNHA, 2009, p.326). A recessão dos anos 80 diminuiu em larga medida os recursos provenientes da contribuição, provocando alterações na legislação com claro intuito de manter a transferência de recursos públicos para a escola privada e garantia de manutenção de sua reserva de mercado.

A lei de reforma do ensino de 1º e 2º graus (5.692/71) foi outra medida tomada pelo regime militar, fruto do trabalho de uma comissão nomeada, em 1969, pelo MEC. Entre suas determinações de maior relevo destacamos a normatização do ensino primário obrigatório de 8 anos, gratuito em escolas públicas, com conseqüente redução do secundário para 3 ou 4 anos; ao mesmo tempo a reforma instituiu a profissionalização obrigatória para este nível de ensino. Essa última foi, sem sombra de dúvida, a instrução mais polêmica da nova lei.

De acordo com o governo, a justificativa para a profissionalização do 2º grau estava na sua capacidade de

Beneficiar a economia nacional, dotando-a de um fluxo contínuo de profissionais qualificados, a fim de corrigir as distorções crônicas que a muito afetam o mercado de trabalho, preparando um número suficiente e em espécie necessária o quadro de recursos humanos de nível intermediário de que o País precisa (Parecer 76/75 MEC-DEM apud FREITAG, 2005, p. 160).

Segundo o economista Mario Henrique Simonsen (1969), o Brasil precisaria romper com uma tradição cultural que valorizava em demasia a formação curricular “humanística”, em detrimento da pautada pela técnica e pela ciência. Só dessa forma seria possível adequar a educação formal aos imperativos do mercado de trabalho.

Aqui um breve parêntesis se faz necessário devido à importância dada à questão da profissionalização compulsória pela literatura (FERREIRA Jr e BITTAR; SAVIANI, 2008a). As propostas de superação do excessivo diletantismo e da “liberalidade” na educação brasileira já ecoavam desde a década de 20, culminando na Reforma Francisco Campos (1931). Esta buscou estabelecer uma organização mais rígida do sistema de ensino, centralizado pela instituição escolar, e imbuído da tarefa essencial de contribuir para a civilização da Nação e para as urgências dos “novos tempos” (DALLABRIDA, 2009). As Reformas Capanema, de 1942, dividiram o ensino colegial em ramos especializados: para os que candidatos a uma vaga na faculdade, estabeleceu o *secundário*; para os que buscavam a terminalidade, foram criadas as modalidades *comercial, industrial, normal e agrícola*. Essas modalidades não eram equivalentes, ou seja, um aluno que tinha um diploma da modalidade industrial não podia ser aceito no ensino superior. Dessa forma, a intervenção do Estado em direção à regulação da educação técnico-profissionalizante, a fim de adequá-la às necessidades “nacionais” de formação da força de trabalho, não foi uma inovação trazida pelos governos militares.

Somente na LDB de 1961 que ficou estabelecida a equivalência entre as diferentes modalidades do ensino colegial, aumentando a possibilidade de mobilidade para os estudos superiores. Some-se isso à política econômica adotada, a partir de 1964, geradora de uma recessão que se fez sentir nas pequenas empresas, levando muitas à falência. Ficavam, assim, restritas as esperanças de ascensão social da classe média via investimento de capital em poupança, ou em pequenos negócios. Esses dois fatores aumentaram em demasia (cerca de 120% no período 1964-1968) a demanda por uma vaga nas escolas superiores, impossível de ser absorvida a curto prazo pelas universidades brasileiras. De acordo com Cunha (1977), a profissionalização compulsória tinha mais a ver com a necessidade de contenção da demanda por ensino superior do que exatamente com a necessidade econômica de formação de um exército de técnicos de nível médio.

As modificações das “distorções crônicas” operadas pela lei 5.692/71 foram tímidas. Para as classes populares, em tese as maiores beneficiadas pelas modificações no ensino obrigatório, a permanência por 8 anos na escola foi obstaculizada pela carência de vagas no segundo ciclo do 1º grau na escola pública¹⁷, e pela elevada incidência de trabalho infanto-juvenil nesses estratos. Na prática os pobres continuaram a frequentar os 4 anos de antes da reforma. Para Freitag (op.cit.), a exigência de formação profissional penalizou o aluno mais pobre, à medida que ampliou a carga horária e, muitas vezes, o tempo gasto para cumpri-las¹⁸. Forçado a trabalhar pela sua condição de classe, esse aluno era forte candidato a largar o ensino regular. Já Cunha (2009) indicou que para os jovens pertencentes às classes superiores, estudantes das escolas privadas e mais prováveis candidatos a uma vaga no ensino superior, o ensino profissionalizante pouco representou. Era comum esse aluno se beneficiar com uma extensão profissionalizante de fachada, oferecida pela própria escola, que o liberava para se dedicar aos estudos pré-vestibulares.

A lei educacional de 1971 fez clara opção pelos municípios quando o assunto foi a oferta do ensino obrigatório, especialmente o de 1º grau (art. 58). De acordo com Almeida Silva (1999), a transferência desse nível do ensino para os municípios representou a desobrigação da União para com certas tarefas de caráter administrativo, respaldada em uma concepção tecnocrática da administração pública, cara ao regime militar. O governo federal conseguiria, todavia, manter a si e aos estados como centros de irradiação de poder nas políticas educacionais. Quanto ao financiamento a lei instaurou uma política de transferência de recursos do FNDE para programas de educação dos estados e municípios, através do estabelecimento de convênios (art. 54). Esses convênios deveriam ser estabelecidos através de projetos previamente autorizados pelo Conselho Estadual de Educação, havendo a necessidade de os mesmos estarem de acordo com o Plano Nacional de Educação, este de competência da União. Além disso, cabia a esfera federal a determinação do núcleo comum e dos mínimos profissionalizantes, que deveriam constar no currículo de todas as escolas.

O incentivo à municipalização promovido pelos governos militares não significou que o poder local adquiriu, por seu turno, maior autonomia político-pedagógica na condução

¹⁷ O 2º ciclo do 1º grau ia da 5ª a 8ª séries (hoje 6º e 9º ano do ensino fundamental).

¹⁸ A lei nº 5.692/71 exigia a formação profissional do aluno, mas isso não significou que toda escola teria que tornar-se profissionalizante. Para essa etapa da formação foi previsto que algumas unidades (algo como polos regionais ou de localidades) poderiam agregar alunos de escolas que ofereciam apenas a base curricular comum.

de sua rede escolar. Vale ressaltar que a confusão entre “municipalização” e “descentralização” é muito comum quando, na verdade, a

descentralização pode ser entendida tanto como o processo de transferência de encargos quanto de poder. Dessa forma, a municipalização é, certamente, a transferência de encargos de uma esfera à outra, mas isso não significa, necessariamente, um processo de ‘democratização’, sentido com o qual é positivamente percebido pelo senso comum. (OLIVEIRA, 2013, p. 175)

Um dos fatos que nos levam a entender a municipalização durante a ditadura militar como transferência antes de encargos que de poder, de acordo com a citação acima, encontra-se na necessidade dos programas e projetos propostos pelo município passarem pelo crivo do Conselho Estadual e, ainda, estarem em consonância com as normas federais, sob as quais tinham pouca, ou nenhuma, influência. Tal medida submetia a política educacional do município à pequena política de disputa pelos centros de poder, levada à cabo por frações partidárias em nível estadual (FARIA, 2011), que poderia ser fundamental na aprovação ou não de um projeto educacional. Trata-se de um caso em que as questões da “grande política” na educação – por exemplo, regime de colaboração, financiamento, modelo de gestão escolar, currículo, trabalho docente e formação continuada – ficam reduzidos à pequena política, “as questões parciais e contemporâneas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política” (GRAMSCI, 2012, p. 22).

Além disso, a política de convênios acabou por reproduzir a já comentada desigualdade econômico-social dos municípios brasileiros, à medida que os mais pobres não tinham formação adequada ou mesmo equipe à disposição para propor um projeto pedagógico passível de aprovação. Os recursos, portanto, eram drenados pelas capitais e demais municípios do Sul e do Sudeste, justamente as regiões que possuem maior incidência de municípios cujo orçamento possui forte incidência de receitas próprias.

No que diz respeito ao nível superior, o Programa de Ação Econômica do Governo – 1964/1966 já apontava para a necessidade de articulação desse nível de ensino com o setor produtivo, com o objetivo de racionalização dos recursos públicos. No ano de 1965, uma comissão mista de especialistas, fruto de um convênio entre o MEC com a USAID¹⁹, recebeu a tarefa de elaborar um estudo e recomendações para a reforma universidade brasileira. De

¹⁹ A U.S. Agency for International Development define-se como uma agência especializada em programas de assistência para países em desenvolvimento. Nos anos 60, ela realizou uma série de convênios com MEC. Mais detalhes em <www.usaid.gov>

acordo com esse convênio, o governo brasileiro se comprometia a implantar as propostas da comissão (FREITAG, *idem*). Concomitantemente, alguns setores da sociedade civil alinhados com o novo regime divulgavam propostas para a solução da crise da universidade, através de conferências e simpósios (CUNHA, 1988).

Vale ressaltar que a movimentação por uma reforma profunda no ensino superior foi anterior ao golpe. O melhor exemplo disso está na proposta de criação da Universidade de Brasília, de 1962, cuja autoria coube a Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro. Nela encontramos muitas medidas que foram depois universalizadas pela reforma levada a cabo no governo militar (lei nº 5.540/68), como a criação de cursos de licenciatura de quatro anos, e de curta duração (dois anos), além da adoção do sistema de créditos e pós-graduação de dois a quatro anos. Outras similaridades estão na estruturação de dois níveis de ensino – básico e profissional –, na proposta de substituição das notas por menções pelo regime de provas, na dissolução da cátedra e na departamentalização e, por último, na adoção de formas jurídicas múltiplas, abrindo caminho para a criação das fundações universitárias.

A justificativa da reforma foi assim expressa pelo grupo de trabalho encarregado de elaborá-la: “a reforma visa fins práticos, procurando transmitir ao sistema educacional uma espécie de racionalidade instrumental no sentido de uma eficiência técnico-profissional” (Relatório do GT para a Reforma Universitária, 1968, p. 125 *apud* CUNHA, *op. cit.*). Ainda segundo o relatório, a proposta visou o aumento das vagas nesse nível de ensino, sem prejuízo para os níveis inferiores e com custos mínimos.

Já destacamos que o aumento na demanda por vagas no ensino superior foi considerável na década de 1960. A introdução da admissão por vestibular unificado por região e classificatório, ainda no âmbito da lei nº 5.540/68 buscou, segundo os técnicos do governo, “democratizar” o acesso. Seus efeitos, contudo, continuaram alimentando a velha seleção classista na universidade brasileira, além de beneficiar o setor privado e seus cursinhos pré-vestibulares, setor que vivenciou um *boom* nas décadas seguintes. Na outra ponta do sistema, o maior esforço dos militares foi a institucionalização da pós-graduação. Os objetivos estavam na formação de pessoal para o lecionar no ensino superior, e também para atuação nas empresas públicas e privadas.

4 ADMINISTRAÇÃO LOCAL DA ESCOLA FUNDAMENTAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

4.1 Crise da ditadura militar e políticas para a escola pública de 1ª grau: o protagonismo de municípios e estados

A crise da ditadura militar correspondeu a fatores externos e internos intimamente relacionados, que se manifestaram com maior vigor a partir da segunda metade dos anos de 1970. Na organização da produção capitalista em escala global destacaram-se a introdução da automação e da flexibilização no processo produtivo,²⁰ que foram as bases da adoção de práticas flexíveis nas relações de trabalho, da desindustrialização e da transferência de fábricas para outros espaços geográficos (HARVEY, 2005).

As influências de novas técnicas de produção e organização do trabalho atingiram a classe trabalhadora em três pontos nevrálgicos para suas estratégias e táticas de organização: na empregabilidade, na organização sindical e nos programas sociais mantidos pelo Estado. De acordo com Hobsbawm (1995), a produção passou a se utilizar de menos mão-de-obra, ao mesmo tempo que não gerava empregos o suficiente para absorver o excedente da força de trabalho, processo que se agravou com o crescimento da competição global, e com o déficit fiscal do setor público. Já os sindicatos perderam força não apenas por conta da crise mas também pela emergência de governos neoliberais que lhes eram hostis, dos quais se destacaram os de Ronald Reagan (EUA) e de Margaret Thatcher (Inglaterra).

Na América Latina, o desdobramento da crise econômica internacional foi assimilado conforme cada país. Contudo, a maioria enfrentou o mesmo problema: o crescimento da dívida externa. O Brasil foi, ao lado de Argentina e México, um dos campeões da dívida na região, o que afetou a economia nacional por toda a década de 80, lembrada no país e no resto do continente como “a década perdida”. As moedas também perderam seu valor solapadas por forte processo inflacionário, responsável pela diminuição do poder de compra do salário. Ao mesmo tempo, a força de trabalho local – como, por exemplo, a da indústria

²⁰ Arantes (2008) fala do surgimento, na indústria automobilística japonesa dos anos de 1970, do *toyotismo*, baseado em modelos *just in time*, nos quais a produção flexível era determinada pela demanda. Articulados à diminuição de custos e de tempo no transporte de mercadorias, o modelo de produção determinou uma divisão de tarefas no chão da fábrica muito mais individualizada em setores especializados, cada qual com sua meta específica, cujo cumprimento garantia bônus salariais e maiores índices de participação nos lucros da empresa. Tais características complexificaram a organização sindical dos operários, especialmente no que diz respeito à unidade das lutas.

automobilística – começava a sentir os efeitos da implantação dos novos processos produtivos, mencionados acima.

É importante advertir que as transformações no sistema de produção capitalista implicaram em uma mudança substancial nas funções gerais do Estado, tanto no centro dinâmico do sistema, como na periferia dependente. A receita keynesiana de investimento do poder público na demanda do mercado consumidor através da criação de empregos tornou-se incapaz de manter a conciliação entre capital e trabalho nos países desenvolvidos, numa conjuntura de queda geral dos lucros e de pressões sobre as moedas nacionais. Em países que adotaram o lema do desenvolvimentismo em moldes cepalinos, a hiperintervenção estatal em diversos setores infra e superestruturais da sociedade seria a principal responsável pelas explosões da dívida fiscal e da inflação.²¹

Nos países em desenvolvimento tal conjuntura foi dificultada pela participação no mercado mundial de nações de industrialização recente que, muitas vezes, ofereciam condições de exploração da mão-de-obra impensáveis naquelas nações cujo o contrato social garantia uma gama considerável de direitos trabalhistas. Para Hobsbawm (op.cit.), a partir dos anos de 1970 ficou claro que o poder dos Estados-nações – à exceção dos EUA – reduziu-se perante a mundialização crescente do mercado. Mesmo os governos eleitos sob a bandeira da social-democracia – como foi o caso da França de Mitterrand, no início dos 1980 – viam-se impossibilitados em bombear unilateralmente a sua economia, sendo obrigados a desvalorizar a moeda e seguir a receita da austeridade.

Na verdade, o sinônimo de “bom governo” desse período de ampla concorrência internacional e baixo crescimento passou a significar quase que exclusivamente a manutenção de um clima favorável para os negócios. Para esse fim caberia aos Estados nacionais a aplicação do lema da austeridade, do aperto fiscal e da flexibilização das relações trabalhistas, minando o poder dos trabalhadores organizados e de outros movimentos sociais. Tal posição se tornou mais problemática em um cenário em que certas frações locais, em nome do interesse nacional,

²¹ A Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) foi estabelecida pela resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, de 25 de fevereiro de 1948, e começou a funcionar nesse mesmo ano. Mediante a resolução 1984/67, de 27 de julho de 1984, o Conselho decidiu que a Comissão passaria a se chamar Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe. Nasceu vinculada à idéia da existência de um comércio internacional e de uma economia mundial inter-relacionada, de modo que desajustes ou guerras em uma região pudessem afetar as demais. Os teóricos da CEPAL terminaram rompendo com essa teoria clássica de comércio internacional; influenciados pelo crescimento industrial de alguns países latino-americanos, consagraram a ideia da existência de um sistema centro-periferia que organizava a economia mundial através da repartição desigual de benefícios (WASSERMAN, 2009).

apelavam ao Estado no sentido da regulamentação das atividades de capital das corporações multinacionais; ao mesmo tempo, era do interesse nacional – e, portanto, política de Estado – a manutenção (e ampliação) da capacidade local em atrair capitais transnacionais e financeiros globais. Ainda que sujeito às condições de cada país, ficou evidente que, a partir da década de 1970, os países industrializados passaram por importantes processos de modificação de modalidades, objetivos e de capacidade de intervenção do Estado na formação social (HARVEY, 1992).

No caso brasileiro o cenário internacional desfavorável foi ao encontro do já exausto “milagre econômico”, desmantelando a conjuntura de crescimento acelerado combinado com ampla intervenção estatal. Era esse arranjo que garantia a base de sustentação social, e de justificativa para a manutenção do regime militar. Ademais, as dissidências entre as frações que compunham o bloco no poder apareciam como um fator complicador para o problema (MATTOS, 2009). Nas forças armadas dois grupos disputavam os rumos da ditadura: o setor linha-dura defendia a manutenção do regime de exceção sob hegemonia militar, enquanto os moderados se mantinham a favor de uma gradual transição do poder para mãos dos civis.

A abertura do regime proposta pelos militares continha vários indícios de uma transição controlada “pelo alto” (FERNANDES, 2006) tais como a anistia política, o fim do AI-5 e a reorganização partidária,²² medidas de fins dos anos de 1970. Todas elas foram precedidas ou acompanhadas por outras de caráter regressivo como, por exemplo, a instituição dos senadores biônicos, e a manutenção da escolha indireta para governador (MATTOS, op. cit.).

²² O Ato Institucional nº 2, de 1965, decretou o fim dos partidos políticos existentes, e estabeleceu o bipartidarismo. A Aliança Renovadora Nacional (ARENA) agrupava os partidários do regime, enquanto o Movimento Democrático Brasileiro (MDB) reunia a oposição institucional. A maior parte dos filiados da ARENA vieram da UDN e do PSD; enquanto os políticos do MDB eram oriundos, em sua maioria, do PTB. Esse modelo de organização partidária acabou, com o passar dos anos, a se voltar contra os interesses do próprio regime, pois cada eleição se tornava uma espécie de plebiscito de aprovação do governo. As constantes derrotas eleitorais da ARENA, mais significativas a partir de 1974, foram respondidas pelo governo com uma série de modificações na legislação – como, por exemplo, o Pacote de Abril – com vistas de garantir a eleição de seus candidatos. Em 1979, foi aprovada uma lei que extinguiu a ARENA e o MDB, e permitiu, por conseguinte, a livre organização partidária. A partir daí, surgiram os partidos que compuseram o quadro político-institucional da redemocratização, na década seguinte. Destacamos aqui o Partido Democrático Social (PDS), que herdou os quadros da ARENA; o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), que apenas incluiu a letra “P” na legenda; o Partido dos Trabalhadores (PT), que abrigava diversas correntes da esquerda, do trotskismo à social-democracia, com base na Igreja e nos sindicatos; sob a sombra de Leonel Brizola e do trabalhismo de esquerda, o Partido Democrático Trabalhista (PDT); por último, representando os setores mais conservadores da burguesia, havia o Partido Popular (PP).

As fraturas no bloco de poder encontraram expressões na sociedade civil. A repressão seletiva exercida pelo regime militar beneficiou a expansão de entidades associativas ligadas ao empresariado, enquanto que as de cunho popular eram constrangidas e suprimidas.

Foi apesar de, e contra essa truculência seletiva permanente e naturalizada, que se encetaram as lutas sociais antiditatoriais. As décadas de 1970 e 1980 foram especialmente ricas no que concerne à constituição de organizações, tanto de base empresarial quanto sindicais e populares, que afrontavam em sua multiplicidade a seletividade repressiva dominante. As lutas populares foram intensas, complexificando efetivamente os processos de direção e construção de hegemonia (FONTES, 2010, p. 226).

Os desdobramentos da crise iniciada em 1973, e agravada em 1979, com o fim do acordo de Bretton-Woods, suprimiram a capacidade de investimento do Estado brasileiro. Sua presença na economia passou a ser abertamente criticada pelas entidades empresariais, que demandavam maior abertura à atuação privada. Essa conjuntura, segundo Fontes (op. cit.), ampliou não apenas o recrudescimento das disputas internas pelos então escassos recursos públicos, mas também favoreceu ações do empresariado no sentido de precaver-se das lutas populares pela melhoria e extensão dos serviços públicos, dentre os quais a educação figurava dentre as mais proeminentes.

Em relação às lutas da classe trabalhadora no período uma das principais marcas foram as greves, que se espalharam por diversas cidades, chegando a impressionante marca de 3.943 mil nos anos de 1989 (MATTOS, op. cit.). Na cidade as greves dos operários da região do ABC paulista adquiriram exposição nacional, influenciando a fundação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980, bem como na organização do novo sindicalismo, cujos marcos foram o surgimento da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e da Central Geral dos Trabalhadores (CGT), em 1986. Vale destacar a importante participação dos profissionais de educação da rede de 1º e 2º graus, e das universidades estaduais e federais durante o processo, tendo os mesmos organizados diversas greves e atos em defesa da educação pública (FERNANDES, 1989).

No campo a consolidação nacional do Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra, criado em 1984, passou a liderar a luta nacional pela reforma agrária, conseguindo manter notável independência perante o PT e a CUT, que no período eram importantes catalisadores das lutas de orientação classista. Importante também chamar atenção para o fato de que essas organizações possuam base em quase todo território nacional, fenômeno que demonstrava uma força até então inédita e, por conseguinte, causadora de preocupação nas classes dominantes.

Além do “novo sindicalismo”, o surgimento e o fortalecimento de uma gama extremamente complexa de associações ligadas às lutas populares foi outra marca da época. Nesse terreno é oportuno citar, em nível nacional, as Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), organizadas pela Igreja Católica. A importância das CEBs foi a de justamente oferecer os fundamentos para um tipo de associativismo de cunho popular para as lutas sociais no campo e na cidade. Mais ainda, a influência da Teologia da Libertação possibilitou reflexões sobre as razões sociais da dominação, o que levou à politização de muitas CEBs (FONTES, op.cit.). No campo da educação o discurso da Teologia da Libertação foi um dos principais amplificadores de propostas de municipalização (OLIVEIRA, 2013).

Afora as CEBs, multiplicavam-se aparelhos comprometidos com lutas mais imediatas, tais como as demandas por segurança, asfalto, iluminação pública, dentre outras. O exemplo mais contundente desses casos foram as associações de bairros e de favelas. Outro vetor que contribuiu para a formação de movimentos sociais foram as lutas pelos direitos das mulheres, além daqueles que atuavam pela afirmação da cultura afro, e contra a discriminação racial. Em suma, os anos de 1970 foram marcados pelo revigoramento das lutas sociais na sociedade civil, que se propagaram pelos anos seguintes, indicando uma dinâmica política dos conflitos de classe na qual os processos de convencimento adquiriam centralidade.

A despeito da diversidade de filiações e conexões no tecido social, bem como do escopo de suas reivindicações, e táticas e estratégias para alcançá-las, difundiu-se uma orientação comum dentre os movimentos sociais deste período. Tratava-se de associar o poder do Estado tão somente ao momento da autoridade, da burocratização e da ineficácia; a sociedade civil, por seu turno, estaria ligada à liberdade, ao momento virtuoso da vida social.

Tal representação deveras esquemática era reforçada pela natureza própria do regime militar, cujas marcas do autoritarismo e da centralização tecnoburocrática eram consideradas desvios a serem combatidos pela força democrática “natural” da sociedade civil. Ao mesmo tempo esse esquematismo eclipsava a atuação das entidades empresariais que engrossavam o coro de desqualificação dos serviços públicos e do Estado como um todo. Em seu lugar apresentavam uma proposta de cunho liberal/privatizante. Apesar de terem participação decisiva na gestação, execução e legitimação do golpe militar de 1964, as entidades empresariais, apoiadas por uma vasta rede de propaganda em alguns órgãos da mídia, contribuíram sobremaneira para apresentar o Estado como sinônimo de atraso e, assim, exaltar as vantagens da iniciativa privada em relação à máquina pública.

A reação à presença centralizadora do Estado reverberou nas lutas por melhoria da educação pública que, de acordo com o já exposto nos capítulos anteriores, estiveram longe de padrões mínimos de cobertura e qualidade. A presença estatal foi por diversas vezes associada ao fenômeno da centralização das decisões no poder executivo, e em seu aparelho burocrático. Demandava-se, em contrapartida, maior participação da população local nas políticas educacionais à medida que ela seria a principal beneficiada por essas políticas. Além disso, aqueles que vivenciavam a cidade e a escola sabiam transformar as demandas locais em políticas públicas – o que, considerando as dimensões do território nacional, não deixa de ser um argumento razoável. Os movimentos sociais que pautavam políticas educacionais permeáveis às demandas da comunidade escolar, ocorridas nesse período, são mais indicativos de que os incentivos à municipalização expressos na Lei 5.692/71, comentados no capítulo anterior, significaram antes uma espécie de racionalização da administração educacional do que um mecanismo efetivo de gestão democrática, salvo algumas exceções.

O coro a favor da gestão local da educação ganhou força a partir da divulgação de experiências bem-sucedidas na gestão de algumas prefeituras, no período de 1977 a 1983. Em relação à educação pública um dos principais exemplos foi o caso de Boa Esperança/ES, município que passou, durante a administração de Amaro Covre (ARENA)²³, a administrar todos os recursos e escolas que antes eram de responsabilidade da Secretaria Estadual de Educação. Uma das justificativas para a tomada de tal medida foi justamente a administração “distante” da burocracia estadual, responsável pelo desinteresse da população em relação às escolas.

Já em Piracicaba/SP, durante a gestão de João Herrmann Neto (MDB), foram estabelecidos os Centros Polivalentes de Educação e Cultura (CEPECs). Considerando a demanda dos moradores da periferia por creches e por ensino pré-escolar, a prefeitura construiu 11 CEPECs que incluíam em suas dependências berçário, creche e pré-escola, além de oferecerem reforço escolar no contraturno para alunos de 1º grau. O CEPEC também mantinha um programa de alimentação para as crianças e curso de formação de jovens e adultos; suas instalações permaneciam abertas aos fins-de-semana para uso da comunidade local. Em relação ao quadro docente e de apoio, uma das prioridades foi a integração dos mesmos com a

²³ Amaro Covre foi eleito pela ARENA, mas desligou-se do partido, sem aderir ao MDB. Sua gestão foi marcada pela adoção de conselhos comunitários, que tinham por fim o planejamento das políticas municipais. De acordo com Cunha (op.cit.), esse modelo foi adotado na tentativa de se contrapor à influência política da Câmara dos Vereadores, de perfil oligárquico. A política dos conselhos, por sua vez, tinha o apoio de comunidades eclesiais de base, que eram organizadas pela Igreja Católica.

comunidade, sendo que se exigia que o pessoal de apoio fosse morador do bairro (CUNHA, 2009).

Esses dois exemplos brevemente destacados acima guardam características importantes da relação entre o poder local e as políticas educacionais, que é uma das principais questões levantadas por essa tese. Consideradas amplamente, a emergência de experiências inovadoras na gestão da educação pública municipal com a participação de movimentos sociais e intelectuais ligados às lutas populares, foi um índice prematuro das fissuras que acometiam o bloco de poder, em fins dos anos 1970. Excetuando-se, é claro, as capitais e as cidades industriais, a maioria dos municípios eram a instância mais inexpressiva do núcleo de poder político, já que não possuíam nem ao menos autonomia administrativa. Tal condição deu a algumas municipalidades um grau mais acentuado de permeabilidade a modelos de gestão “heterodoxos”, que incorporavam algumas demandas estranhas ao projeto de poder autoritário e centralizador do bloco civil-militar.

As reformas educacionais de Boa Esperança e Piracicaba também indicaram que o grau de desenvolvimento socioeconômico do município, sua importância para a economia do estado e, ainda, a própria cobertura oferecida pelo estado na garantia do direito à educação influenciaram o tipo de ação municipal. Em um município modesto como Boa Esperança, que na época contava com 48 escolas públicas, todas de 1º grau, localizado no estado menos desenvolvido da região sudeste, o Espírito Santo, foi possível transferir para a administração municipal todas as escolas e os recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, um caso típico de municipalização.²⁴

A prefeitura de Piracicaba, por sua vez, se encontrava diante de um cenário diferente em vários aspectos. Tratava-se de uma cidade localizada há apenas 170km do principal centro do país – São Paulo – e com mais de 200 mil habitantes, naquela época. Sua economia apresentava um grau de diversificação com presença da agroindústria do açúcar, da siderurgia e de um importante setor de serviços. Em relação à educação, Piracicaba contava com institutos de educação superior das melhores universidades públicas de São Paulo (USP e Unicamp). A participação do estado na oferta do ensino de 1º grau, uma característica de São

²⁴ De acordo com Oliveira (2013, p. 174), a expressão “municipalização do ensino”, tendo por referência o ensino fundamental, pode ser entendida de duas formas. A primeira diz respeito à iniciativa do poder municipal em aumentar sua participação na oferta da educação pública aos seus cidadãos; a outra corresponde ao processo de transferência da rede de ensino de um nível da Administração Pública para outro, geralmente do estadual para o municipal. Ainda segundo o autor, o último sentido é o que vem sendo aplicado em nosso debate contemporâneo sobre o tema.

Paulo, aliada às capacidades de financiamento e de formação intelectual existentes no município, foram determinantes para que a prefeitura se voltasse, no projeto dos CEPECs, para a educação infantil, e para programas de reforço escolar.

Após a Lei da Anistia, os movimentos sociais e associações acadêmicas ampliaram os espaços para o debate sobre política educacional, que culminaram na realização das Confederações Brasileiras de Educação (CBEs). Organizadas bianualmente a partir de 1980, as CBEs constituíram um dos principais foros sobre a condução da política da educação, se reforçando à medida que avançava o processo de democratização do país. Um dos tópicos que dominou os encontros foi justamente o da municipalização que, para muitos, seria uma medida capaz de democratizar o ensino de 1º grau.

Ao fim da IV CBE em 1986, foi publicada a Carta de Goiânia, contendo uma série de sugestões para a organização da educação brasileira. Esperava-se assim contribuir com o debate sobre a nova LDB, então em voga. Dentre os princípios da Carta que estabelecem relação com nosso estudo destacamos a defesa do controle da política educacional pela sociedade civil, que se efetuará através de organismos colegiados, eleitos democraticamente nos níveis federal, estadual e municipal. Tais “formas democráticas de participação” e demais mecanismos de controle deveriam ser assegurados pelo Estado.

Nos detendo um pouco nos princípios sublinhados acima, notamos que havia uma clara tendência de associar a presença política da sociedade civil à *melhoria geral* da educação pública. O Estado, por sua vez, deveria abdicar de seu perfil autocrático de gestão. Não seria, decerto, retirado de cena; passaria por uma reformulação cujos fins almejavam uma ampla redistribuição de responsabilidades. Mais importante, o exercício do poder político teria no *regime de colaboração*, sob a fiscalização da sociedade civil, um modelo efetivo de gestão democrática em educação. A capacidade de proposição e controle desta última, pela sua própria natureza democrática, seria a ferramenta capaz de bloquear os ímpetus centralizadores do Estado, responsáveis pela crise da escola pública, em especial a de 1º grau.

De maneira geral, os municípios emergiam prestigiados desse conjunto de proposições, devido à sua condição aparente de instância inferior dentro do aparelho de Estado. Essa condição seria um facilitador para as municipalidades na criação e na adaptação aos mecanismos de participação e controle populares. Note-se que o problema da oposição simples entre Estado e sociedade civil, tratado no Capítulo 1, ganhou força o suficiente para hegemonizar setores importantes no amplo debate sobre os rumos da reforma educacional, que deveria seguir-se à redemocratização do país. A participação da sociedade civil na educação se

encarregaria, por si só, de mover todo o “entulho autoritário” para os livros de história, adequando o novo Estado democrático às verdadeiras demandas sociais da população.

Ainda que o foco tenha sido expressivo em prol da administração municipal do ensino de 1º grau, era a esfera estadual que concentrava a maior parte das matrículas desse nível. Os estados também concentravam a arrecadação e distribuição de recursos federais destinados à educação. Tudo isso fazia dos estados importantes arenas na disputa política pela educação desse período.

As eleições para governadores estaduais, em 1982, foram outro capítulo da crise do bloco no poder, com reflexos nas políticas para a educação pública. Os partidos da oposição (PT, PDT e PMDB) saíram vitoriosos em 10 estados, dentre os quais São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Paraná que, juntos, representavam 52% dos eleitores e 62% do PIB. Esses governos buscaram deixar sua marca na educação, implementando reformas que tinham em comum a ênfase no ensino público e a democratização da educação, com especial atenção para problema da escolarização da população pobre (CUNHA, op. cit.).

Antes de nos determos no caso específico do Rio de Janeiro sob o governo de Leonel Brizola (PDT) é importante tratar de alguns conflitos ocorridos dentro do aparelho de estado, após a eleição de governadores nas eleições de 1982. Cunha (ibid.) argumenta que a primeira medida de relevo referente ao novo quadro político foi a criação do Conselho de Secretários Estaduais de Educação, cuja meta era o intercâmbio de experiências e a articulação de políticas, sem interferência direta da instância federal. A primeira reação contrária do MEC a essa aliança foi a de aplicar pelo menos 25% da quota federal do salário-educação em convênios celebrados diretamente com as prefeituras, sem passar pelos governos dos estados. Como a principal condição para o seu estabelecimento era a comprovação de competência técnica por parte da equipe da prefeitura, a maioria dos convênios se deu com os municípios localizados nos estados onde a oposição foi vitoriosa.

Outro conflito entre União e estados ocorreu por conta da destinação dos recursos públicos para escolas privadas. A crise econômica dos anos de 1980 atingiu em cheio as escolas privadas, que dependiam cada vez mais dos recursos públicos para manterem-se. Os governos eleitos nos estados eram, por sua vez, mais sensíveis às pressões para a expansão da rede pública de ensino e, a fim de satisfazer essa demanda, precisavam de mais recursos. Para muitos secretários de educação, inclusive para os pertencentes a legenda do governo, esses recursos poderiam estar disponíveis à medida que se restringissem os repasses para o ensino particular. Mostrando a importância do Fórum de Secretários para a articulação das posições junto ao

governo federal, a resolução desse conflito acabou favorável ao conjunto dos estados. Ainda em 1983, ficou definido que os recursos do salário-educação deveriam passar pelas secretarias estaduais de educação, sendo garantida à elas a autonomia em sua utilização.

Voltando nossa atenção para o Estado fluminense, indicamos acima que o primeiro governo de Leonel Brizola trouxe consigo importantes inflexões para a política educacional. O mais paradigmático foi, sem dúvida, o caso dos CIEPs. O peso dos intelectuais envolvidos (Oscar Niemayer, Darcy Ribeiro e o próprio Leonel Brizola) e a ambição da proposta de construção de escolas de tempo integral voltadas para a classe trabalhadora dão ideia do peso do programa, que desfrutou de repercussão em nível nacional, influenciando diversas iniciativas governamentais posteriores. A razão para tanto alvoroço em torno da política talvez se encontrasse, em parte, em sua vontade de atacar a problemática da escola mínima pela raiz, oferecendo turno único em uma estrutura adequada a diversas atividades pedagógicas e socioculturais, com pessoal treinado especialmente para desenvolver uma escola pública diferente.²⁵ Ao refletir sobre a concepção de educação dos CIEPs, Cavaliere (2002) avaliou que “o programa colocava na prática, ou seja, sintetizava concretamente, uma proposta de reformulação mais profunda da escola, propiciando uma reflexão sobre sua organização, objetivos, métodos e inserção social” (p. 97).

Inicialmente respaldado junto à intelectualidade e ao magistério pela oposição que fazia ao governo federal, e ao estadual que o antecedeu, uma das primeiras medidas do governo Leonel Brizola foi a de destituir todo o Conselho Estadual de Educação (CEE-RJ), a fim de alcançar apoio para as importantes reformas que almejava. A força dos interesses privatistas representada pelo CEE-RJ podia ser avaliada pela participação da escola pública no conjunto de matrículas fluminenses, que ficava bem abaixo da média nacional, tanto no 1º, quanto no 2º grau de ensino. A situação era particularmente grave na Baixada Fluminense, onde muitas vezes a construção de escolas só era garantida pela mobilização da comunidade. Ainda assim, muitas das escolas de 1º grau da região funcionavam em prédios alugados e adaptados pela prefeitura, em regime de 4 turnos. Era comum que esses prédios não contassem com quadra de esportes e

²⁵ É o próprio Darcy que irá dizer que os CIEPs são continuadores da obra de Anísio Teixeira (CAVALIERE, 2002a). Cunha (2009), no entanto, observa que a proposta pedagógica dos CIEPs era composta por uma justaposição de várias correntes do pensamento, “como as que se inspiravam no populismo de Paulo Freire, no ativismo de Jean Piaget, no psicologismo de Carl Rogers ou na diretividade de Antonio Gramsci” (p. 142). Essa “salada teórica”, ao que tudo indica, não parece ter sido exclusividade da proposta de educação integral dos CIEPs. Voltaremos a esse assunto mais adiante, no corpo do texto.

ligação com a rede de água, que então eram abastecidos por carros-pipa, contratados pela prefeitura.

A força do privatismo na escola pública fluminense articulava-se à administração da coisa pública praticada por Chagas Freitas (MDB), o governador do período anterior (1979-1983). Em um processo de disputas internas com outra liderança – Amaral Peixoto, político do MDB de Niterói – pelo controle da máquina partidária, Chagas Freitas fez pleno uso das trocas de favores com seus aliados políticos, especialmente no interior do estado, onde Amaral Peixoto possuía maior influência (FERREIRA, 2006).²⁶

Uma relação próxima com o “chaguismo” poderia ser decisiva para a liberação de recursos para a construção de uma escola, por exemplo, ou até mesmo para a aquisição de material didático para as escolas da cidade. Além disso, a prática de nomeação de diretores de escolas e professores indicados por deputados, prefeitos e vereadores aliados constituiu-se em mais uma prática largamente utilizada por Chagas Freitas. Vale a pena ressaltar que o governo Brizola manteve a prática de indicação de diretores por quadros político-partidários. Tal manobra ainda se faz muito presente na gestão das escolas públicas fluminenses: o município de Duque de Caxias, por exemplo, possui ainda hoje diversos diretores indicados por vereadores e demais lideranças político-partidárias do município.

No Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (lei estadual 705/1983) foram previstas uma série de medidas para diminuir a evasão e a repetência do ensino de 1º grau, como a criação de 3 mil salas de aula e ampliação da rede de escolas através do CIEPs, ênfase na pré-escola, progressiva organização do dia letivo em apenas 2 turnos, com a eliminação do horário noturno, prioridade no atendimento de crianças carentes na distribuição de material didático. A municipalização gradativa e participação da comunidade foram, inclusive, duas das medidas do Plano direcionadas para o 1º grau,

Na medida em que se forem proporcionando às Prefeituras meios de alcançarem o seu desenvolvimento através de uma política equilibrada e coerente entre o Governo Federal, o Estado e seus municípios. Constituindo-se determinação legal, a municipalidade (sic) do ensino de 1º grau atende ao princípio de que só uma escola concebida pela própria comunidade poderá ampliar e valorizar sua função integradora, assumindo real representatividade da cultura local (*apud* CUNHA, *ibid.*, p. 133).

Na tentativa de legitimar esse conjunto de reformas junto aos professores, todavia, o governo preparou, ainda em 1983, 45 Teses com diagnósticos da situação da educação pública

²⁶ Nesse conflito entre as duas lideranças, Chagas tinha imensa vantagem, pois controlava dois jornais de grande tiragem no estado (*O Dia e A Notícia*), além de gozar de boas relações com os militares.

e propostas de intervenção, que deveriam ser discutidas pelos professores de 1º grau, em diversas fases, no que ficou conhecido como o I Encontro de Professores de 1º grau do Estado do Rio de Janeiro. Os atritos entre a categoria e o governo em torno das propostas para educação acirraram-se na última fase do encontro, que ocorreu no município de Mendes, centro-sul fluminense. A categoria, em processo de reafirmação identitária desde as greves 1979, reagiu negativamente a determinadas avaliações em que era responsabilizada diretamente pela crise da escola pública fluminense, além de tecer pesadas críticas ao caráter autoritário na condução das discussões e aprovação das teses pelo governo, principalmente no que dizia respeito ao programa dos CIEPs.

Os conflitos não possibilitaram a elaboração de nenhum consenso, provocando uma inflexão nas propostas do governo do estado. Vários projetos de reforma e ampliação da rede existente foram abandonados, e a mesma foi considerada “irrecuperável”. Em contrapartida, a construção dos CIEPs tornou-se a principal prioridade do governo, que passou de 60 a 500 unidades anunciadas até o fim do mandato de Brizola, em março de 1987. Nesse caso podemos afirmar que apesar de envolvimento em um discurso de democratização da escola pública, voltado à participação comunitária na proposição e ao controle das políticas públicas, o governo Brizola fez-se valer, na falta de um acordo, do centralismo característico do Estado na condução do processo de reformas educacionais.

Coordenado pelo então vice-governador e secretário de cultura Darcy Ribeiro, o grau de prioridade dado ao programa pode ser aferido pelo aparato institucional criado especialmente para implanta-lo e geri-lo, então denominado Programa Especial de Educação (PEE). Este último era, em verdade, um centro de poder atuando em paralelo à Secretaria Estadual de Educação. Ao PEE cabia desde a decisão do local de construção à elaboração da proposta pedagógica, que passava pela elaboração própria de currículo e material didático para o turno de dia inteiro, além do treinamento de diretores, professoras e demais profissionais de educação (por exemplo, os animadores culturais).²⁷

Apesar de não estar no âmbito desse trabalho uma discussão prolongada do programa dos CIEPs, a presença de mais de 500 escolas públicas monumentais em todo estado

²⁷ Houve dois PEE's, cada um correspondendo a um dos mandatos de Brizola como governador do Rio de Janeiro (1983-1987; 1991-1995). Ao analisar as principais diferenças entre os dois programas, Cavaliere (op.cit.) chamou atenção para algumas mudanças na organização curricular, que tentaram romper com a rígida dicotomia turno e contraturno, na qual o primeiro fica reservado às disciplinas obrigatórias do currículo escolar, enquanto que no segundo seriam desenvolvidas atividades extracurriculares, que muitas vezes eram colocadas em segundo plano. Assim, a solução encontrada pelo 2º PEE foi a de mesclar os dois “momentos”.

fluminense é digna de nota. Afinal, os CIEPs representam muitas vezes os equipamentos locais mais adequados à prática pedagógica, ainda que permaneçam críticas pontuais em relação ao custo de manutenção e conforto ambiental do complexo. A orientação de atender às famílias moradoras nas regiões mais pobres do estado resultou que muitas unidades foram construídas na Baixada Fluminense, onde a dialética opulência/pobreza costuma manifestar-se com especial vigor.

Somente no município de Duque de Caxias existem 40 CIEPs funcionando como escolas. Destes, 12 integram a rede municipal, cabendo o restante à administração estadual. As múltiplas formas de organização de hoje, bem distantes das propostas de horário integral que embasava os PEE's, não deixam de fazer dos CIEPs uma escola pública de pleno uso, algumas inclusive atendendo mais de 1000 alunos em três turnos. Em um município cuja regra são escolas com pouco espaço para o uso dos alunos além das salas de aula, a existência de CIEPs sendo plenamente utilizados ainda são pontos fora da curva. Extrapolando para toda Baixada Fluminense podemos afirmar que, na história de lutas pela escola pública de qualidade da região, a construção dos CIEPs ainda é paradigmática.²⁸

Ainda que o projeto tenha sido solapado pelo governo de oposição – Moreira Franco (PMDB), neto de Amaral Peixoto – que sucedeu o de Leonel Brizola, tornou-se paradigma a ser seguido ou superado por outras reformas voltadas à ampliação do tempo escolar e melhoria da qualidade da escola pública. Quanto às inspiradas pelo programa dos CIEPs citamos como exemplo a que aconteceu na prefeitura de Curitiba; quanto ao segundo caso, a experiência dos PROFICs na rede estadual de São Paulo pretendeu ser uma alternativa aos CIEPs, com o estímulo de parcerias público-privadas; ambas experiências ocorreram nos anos de 1980 e 1990.²⁹ Em suma, muito da movimentação no período em direção à reforma da escola foi oriunda de governos estaduais ou municipais, que então já eram eleitos democraticamente.

²⁸ Apesar do SEPE ter, à época, se colocado contra o programa dos CIEPs, especialmente por conta da sua parcialidade, um balanço posterior pode trazer à tona louros que não eram visíveis no calor da luta política. É importante, portanto, ressaltar dois aspectos que na nossa visão são fundamentais como legados do programa. Primeiro, a rede pública de escolas recebeu, ao fim e ao cabo, 500 unidades escolares que superavam, na maioria dos casos, os equipamentos que então existiam. Conforme afirmamos no corpo do texto, esses equipamentos ainda hoje estão entre os melhores de diversas redes municipais, e da rede estadual de escolas do Rio de Janeiro, no tocante à infraestrutura e à arquitetura escolar. Outro aspecto positivo foi a publicidade que a política adicionou ao debate sobre a qualidade da escola pública e o direito à educação. As propostas de escolas equipadas com quadra de esportes, piscinas, biblioteca e laboratórios, e organizadas em turno único; o mote de Darcy de “dar aos pobres a escola dos ricos”, tudo isso contribuiu para disseminar o debate sobre os problemas educacionais que hoje, restritos que estão aos gabinetes políticos e à universidade, perderam bastante a capacidade convencimento social.

²⁹ Em relação a esses programas ver Cavaliere (1996).

Em relação ao governo federal, o movimento de massas Diretas-Já, de caráter nacional, não conseguiu que as eleições fossem marcadas para a escolha do sucessor do General Figueiredo (1979-1985), então presidente. De qualquer forma, o poder foi passado as mãos de um civil, Tancredo Neves, do PMDB, escolhido indiretamente pelo Colégio Eleitoral, dando início à Nova República. Contudo, complicações médicas o impediram de assumir o cargo, que foi então assumido pelo vice-presidente José Sarney (PDS). Seu governo (1986-1990) seria o responsável pela condução da transição democrática, representada pela convocação de uma Constituinte e de eleições diretas para o executivo federal. Discutiremos a atuação desse governo na educação a seguir, com especial ênfase no ensino de 1º grau.

Vale registrar, em uma primeira aproximação, o desmembramento do antigo Ministério da Educação e Cultura. De um lado ficou o Ministério da Educação, que manteve a sigla, MEC, e as emissoras de rádio e televisão educativas; de outro, o Ministério da Cultura (MinC). A transição de poder no âmbito da educação seguiu a linha da negociação e composição com inúmeros colaboradores do regime militar, de acordo com a linha geral de formação da Nova República (FERNANDES, 1989). Um dos exemplos foi a nomeação, durante o governo Sarney, de antigos titulares de cargos no MEC e no Ministério da Justiça para o Conselho Federal de Educação, mantendo a orientação privatista do órgão (CUNHA, 2009).

Para a organização e gestão do ensino de 1º grau, as propostas do novo governo contidas no programa “Educação para Todos” eram ambiciosas: universalizar o ingresso e a permanência, através da ampliação da rede pública, reformar curricular, formação docente, ampliação da merenda e livros didáticos. Partia do princípio que a administração educacional era centralizada, rígida e carecia de uma definição precisa das competências que caberiam a cada instância governamental. A solução para essa questão passaria pela descentralização de recursos, e pela participação social na formulação e implantação das políticas.

Na prática a ação do MEC conseguiu descentralizar parte das verbas de merenda escolar, transferida aos municípios, e também parte do processo de escolha dos livros didáticos, que passou aos professores, a partir de uma lista fornecida pelas editoras credenciadas. Para todo o resto o ministério consagrou a política de liberação de recursos a partir de convênios estabelecidos diretamente com cada governo, estadual ou municipal, rompendo com modelo de convênio único do período anterior.

Passou-se, desta forma, de uma estratégia de formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática, concentrada no topo da pirâmide no governo autoritário, para o pólo oposto, da fragmentação e do descontrole, justificado pela descentralização, mas imposto e mantido por mecanismos autoritários. (SAVIANI, 1999, p. 129)

Com a transição negociada para a democracia em pleno curso ampliavam-se as possibilidades da luta política para classes e as frações de classe, sendo a educação de 1º grau uma das peças-chave nestes embates. As políticas do MEC para esse nível expressam a composição instável do bloco no poder, na qual os partidos políticos novos e antigos disputavam o aparelho de Estado. Ao manter a política de convênios diretamente celebrados com as secretarias estaduais ou municipais de educação, o MEC permanecia como mais um espaço para a troca de favores e estabelecimento de alianças político-partidárias, que passavam ao largo de qualquer esperança de reforma depositada no governo José Sarney.

Vinculada a tais interesses, a administração da educação municipal dependia, grosso modo, do tipo de vinculação da legenda partidária do prefeito ou do governador com a do titular da pasta da educação no governo federal. Tal situação teria uma nova orientação com a promulgação de uma nova Constituição e, posteriormente, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Como veremos no item a seguir, ambos marcos legais estabeleceram o ponto de partida de novos arranjos para a distribuição de recursos e competências no nível fundamental, de acordo com a instância administrativa do Estado. Ao mesmo tempo, esses novos arranjos deveriam ajustar-se à reforma mais ampla do aparelho de Estado, de meados da década de 1990 que, em seu bojo, traçou os limites e as possibilidades de administração pública da educação fundamental no Brasil.

4.2 Regime de colaboração e administração da educação fundamental

A promulgação da nova Constituição federal, que ficou sob responsabilidade Congresso Nacional em 1987/1988, foi cercada de expectativas em torno da propulsão de uma sociedade democrática, capaz de atender as demandas históricas das classes subordinadas, após 21 anos de regime autoritário e centralizador. As expectativas eram especialmente grandes em torno do tema da educação, cujas comissões e subcomissões envolvidas com a elaboração de emendas foram das mais concorridas durante todo o processo. Traçaremos a seguir as principais disputas em torno da questão educacional na Constituinte, seguidas de uma breve análise do modelo de administração e financiamento da educação apontados pela Carta, considerando o papel do poder local nessas questões.

Após o início dos trabalhos, dois projetos distintos disputavam a hegemonia no tocante à educação pública. Por mais trágico que possa parecer, as polêmicas permaneciam, em

geral, as mesmas da tramitação da LDB/1961, a saber: financiamento público para escola particular e laicidade do ensino. Tratava-se, portanto, da definição do papel e modelo de atuação do Estado na educação brasileira.

Assim, a proposta construída pelo Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público (Fórum), que articulava vários organismos ligados à comunidade acadêmica, e ao movimento sindical e estudantil, defendia o ensino público, laico e gratuito em todos os níveis, e definia que os estabelecimentos privados não poderiam receber recursos públicos, ou isenções fiscais, de qualquer natureza. Para ter garantido seu funcionamento exigia-se que as escolas privadas observassem normas nacionais de ordenação da educação. Quanto ao financiamento e o controle da utilização dos recursos, o Fórum expressava compromisso com vários aspectos da gestão democrática, propondo mecanismos de participação de professores, pais, alunos e demais setores ligados à educação pública.

Em oposição ao bloco formado pelo Fórum, entidades representantes das escolas católicas e do ensino privado não-confessional se uniram em torno da defesa da transferência de recursos públicos para o ensino privado, através de bolsas de estudo e demais incentivos, e do ensino religioso na escola pública. Dentre os setores que eram favoráveis a essa linha privatista destacamos a participação do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Município de Duque de Caxias, que propôs uma emenda constitucional advogando que o Estado deveria financiar as matrículas daqueles alunos com bom aproveitamento escolar e insuficiência de recursos (CUNHA, 2009, p. 434).

O texto final foi comparado por Fernandes (1989) a uma barreira, à medida que, mesmo não impedindo certos “avanços possíveis”, “se impõe como uma ‘camisa-de-força insuperável’ onde conviria ir muito mais longe” (p. 26). Ao se referir à “barreira”, talvez o autor – que, diga-se de passagem, foi deputado constituinte pelo PT/SP, tendo participação influente na subcomissão de educação – estivesse referindo-se a manutenção da previsão de transferência de recursos públicos para o ensino privado (art. 213), a inserção do ensino religioso (de presença facultativa) no currículo do ensino fundamental (art. 210, § 1º), e a presença titubeante do Estado em relação à organização da educação pública, reproduzindo um modelo descentralizado que, por sua vez, carecia de um sentido de unidade e de distribuição de competências.

No tocante ao financiamento a União ficou obrigada em investir o mínimo de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212), não sendo aí contabilizadas as despesas com livro

didático, transporte escolar, merenda e assistência estudantil (§ 4º), que devem ser financiadas com recursos advindos de outras fontes. A prioridade na distribuição desses recursos recairia sobre o nível obrigatório de ensino, que na época correspondia ao ensino fundamental (antigo 1º grau), de 8 anos de duração.

Uma das inovações trazidas pela Carta que mais nos dizem respeito está, sem dúvida, no art. 211, que determinou que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizassem seus sistemas de ensino em regime de colaboração, tendo por foco os ensinos fundamental e pré-escolar. A municipalidade foi, enfim, reconhecida enquanto instância responsável pela manutenção e desenvolvimento do ensino, capaz de organizar um sistema municipal de educação. Abriu-se a possibilidade da existência concreta de uma política municipal de educação, relativamente autônoma de outras instâncias de poder.

Reconhecidos pela primeira vez como entes federados, ao lado dos Estados, Distrito Federal e União, os municípios foram parte da solução encontrada pela Constituinte frente as demandas de democratização do poder público, e participação popular na formulação e controle das políticas sociais. De acordo com Araújo (2010), essa nova configuração de perfil municipalista trouxe consigo dois desafios para a organização das políticas públicas. O primeiro deve-se ao tamanho e a heterogeneidade da Federação brasileira, composta por diversos estados e municípios que dependem quase que integralmente dos repasses de fundos de participação. O segundo fica por conta da falta de clareza e de normatização devida ao regime de colaboração.

É importante sublinhar, seguindo com Araújo (op.cit.), que ainda na Assembleia Constituinte, o Fórum, a Associação Nacional de Educação e o CFE se manifestaram com cautela a respeito da municipalização do ensino, chamando a atenção para a necessidade de se garantirem recursos, no sentido de que os municípios pudessem oferecer um serviço educacional em boas condições. Apesar dessas ponderações foi vitoriosa a saída municipalista, que virou sinônimo de descentralização das políticas sociais. Assim, “a partir de meados dos anos de 1990, os governos locais passaram a ser os principais provedores dos serviços de saúde e de educação fundamental, a partir de regras e recursos federais, os quais visam garantir aos cidadãos locais padrões mínimos de atendimento” (SOUZA, 2005, p. 116).

A integração das estruturas de Estado responsáveis pelo o direito à educação é matéria dos Planos Nacionais de Educação, de duração plurianual, que também são responsáveis pela articulação e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, de acordo com o artigo nº 214. Esse artigo é o que mais se aproxima de um modelo de sistema nacional de educação que, nesse caso, seria definido pelo plano nacional. Em outras palavras, o texto

constitucional adiou a resolução da matéria para as disputas em torno da elaboração da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de acordo com o inciso XXIV do art. 22, que trata das competências legislativas privativas à União.

Um outro elemento inovador no terreno das políticas sociais presente na Constituição de 1988 foi a necessidade de formação de conselhos consultivos, que seriam capazes de viabilizarem a participação e o controle social da população a respeito do conteúdo das ações desenvolvidas, e do uso dos recursos públicos. Essa era uma demanda bastante almejada por diversos movimentos sociais, que viam nesses conselhos uma maneira de barrar os interesses particularistas na administração pública (ALGEBAILLE, 2009). Já comentamos no capítulo anterior que o Conselho Federal de Educação, por exemplo, serviu como espaço de manutenção e ampliação de interesses de donos de escolas, e de faculdades privadas e confessionais.

A garantia de efetivação desses direitos sociais, em educação e em outras áreas, foi profundamente influenciada pelos rumos da economia política internacional e nacional durante os anos de 1990. No plano internacional, a queda do bloco soviético abriu caminho para que os EUA se vissem, ao final do século XX, em uma posição de hegemonia global sem precedentes, maior que a desfrutada ao fim da II Guerra Mundial. Tal posição abriu caminho para que os EUA formassem um bloco de poder, sob liderança do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial, viabilizando assim a realização de uma série de ajustes nas economias na América Latina.

A série de ajustes foi acordada em um encontro na cidade de Washington D.C., EUA, em 1989, que reuniu diversos economistas de países latino-americanos, dentre os quais o Brasil. O “Consenso de Washington” definia um conjunto de medidas a serem tomadas pelos governos latino-americanos, dentre as quais destacamos a política de disciplina fiscal, o redirecionamento dos gastos públicos para investimentos em infraestrutura, educação primária e saúde básica, e a privatização de empresas estatais. Esse conjunto de medidas se tornou, nos anos seguintes, o corolário das reformas neoliberais conduzidas sob financiamento e supervisão das organizações multilaterais, que promoveram importantes transformações na economia e nos Estados da região.

Assim, toda a gama de “avanços possíveis” deixada pelo texto constitucional então recém aprovado se deparava com um quadro externo bastante desfavorável para sua efetivação, especialmente no tocante às políticas sociais. O processo de retração teve início ainda na Nova República, quando o *lobby* das grandes corporações já organizava uma reação conservadora,

dirigida à regulamentação das disposições (LEHER, 2010). Para Algebaile, o desmonte do novo quadro de direitos

Se deu por meio de adoção de preceitos neoliberais que tomaram forma, especialmente, num programa de reformas que levou à redução do aparato institucional e dos gastos sociais do Estado e, nesse sentido, ao redimensionamento e à reorientação restritiva da política social. (ALGEBAILLE, op.cit., p. 246)

O referido desmonte ganhou corpo com a posse de Fernando Collor de Mello (PRN) para a presidência da República, em 1990. Vitorioso em uma disputa acirrada contra a candidatura de viés popular de Lula da Silva (PT), Collor montou uma frágil coalisão, a qual contou com o apoio de importantes grupos de comunicação, cujo principal objetivo era pura e simplesmente impedir a vitória de uma candidatura de esquerda. De fato, durante o período do seu governo (1990-1992), Collor ensaiou a implantação de políticas de cariz neoliberal, inclusive na educação. Todavia, sua frágil base de apoio, após denúncias de desvio de dinheiro público, colocou em risco a ordem necessária para a manutenção do poder dos setores dominantes, que passaram a defender o *impeachment*.

Collor foi substituído pelo mandato-tampão do vice-presidente Itamar Franco (1992-1994), situação que colocou o problema da reeleição em pauta. Os setores dominantes comprometidos, direta ou indiretamente, com o programa neoliberal do Consenso de Washington apostaram no sucesso do Plano Real e na candidatura de Fernando Henrique Cardoso, a fim da consolidação de seus objetivos político-econômicos. Leher analisou assim a formação desse bloco de poder:

Em fina articulação com as forças dominantes da burguesia mundial, em especial dos Estados Unidos, uma coalização orgânica entre diversas frações das classes dominantes foi costurada pelo Partido da Frente Liberal (PFL) e pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), produzindo uma unidade de classe e de projeto perdidas desde o final do governo militar. É possível verificar aqui propósitos claramente hegemônicos desse sistema de alianças. A elevada inflação brasileira no curso do desmanche do governo Collor e a crise do México em 1994 prepararam o terreno para o ajuste empreendido pelo Plano Real (1994). (LEHER, op.cit., p. 38)

Vitorioso, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), composto por diversos intelectuais recrutados de agências multilaterais, a implantação de políticas afinadas com o receituário neoliberal se deu com maior densidade. Logo ao início do primeiro mandato, foi instituído o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE),³⁰ esforço oficial no sentido operar um conjunto de reformas no aparelho estatal. De acordo com

³⁰ A pasta do MARE foi assumida por Luiz Carlos Bresser Pereira, um dos representantes brasileiros na famosa reunião que cunhou a expressão “Consenso de Washington”.

o credo divulgado pelo bloco no poder,³¹ o Estado brasileiro era estruturado a partir de um modelo anacrônico, calcado no desenvolvimentismo. A Constituição de 1988, por seu turno, contribuiu para agravar, ao invés de apontar algumas saídas para crise. O impasse em relação a atuação do Estado bloqueava o crescimento da economia, além de contribuir para o aumento da dívida fiscal, e prejudicar a qualidade dos serviços públicos (MELO e FALLEIROS, 2005).

Os benefícios prometidos pela contrarreforma, por sua vez, passavam pela consolidação da integração da economia brasileira com a mundial, pela redução dos custos públicos e do aparelho de Estado, cujas responsabilidades seriam compartilhadas com o setor privado, e por um crescimento rápido e eficiente, livre dos percalços típicos dos modelos anteriores (SILVA JR. e SGUISSARD, 2008). As medidas a serem aplicadas deveriam, contudo, adaptar-se ao contexto e à problemática específica do cenário nacional, o que significa considerar, no âmbito local, a correlação de forças entre as classes fundamentais e suas frações. Por isso, recomendava-se que a superação do modelo desenvolvimentista-keneyiano não seria alcançada apenas com mecanismos regulatórios do mercado, mas com uma participação flexível e eficaz das instâncias do Estado, em consonância e sob escrutínio da sociedade civil organizada, especialmente na condução das políticas sociais. Vejamos, de antemão, algumas das propostas de reforma que podem ser destacadas, tendo em conta nossa problemática de estudo das políticas educacionais.

A concepção de Estado divulgada pelo MARE o entendia, em linhas gerais, como um aparelho dividido em duas esferas fundamentais: o núcleo estratégico do Estado, que são aqueles setores em que se exigem instituições sob controle direto do mesmo ou, em outras palavras, que lhe são exclusivas. O pessoal que atuasse nessas áreas deveria gozar de certos privilégios de carreira e vencimentos, garantidos por regime jurídico próprio; as decisões desse setor deveriam pautar-se pela efetividade, ou seja, a garantia de cumprimento de suas determinações. Por outro lado, haveria áreas de provimento de serviços, cuja a atuação do Estado não é exclusiva, como é o caso da educação e da assistência social. Nessas áreas, o princípio regulador seria a competitividade de mercado ou de quase-mercado, de acordo com a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, e contando com a participação ativa da sociedade civil. O Estado poderia, desta feita, reduzir o papel de prestador direto do serviço, e

³¹ Um bom exemplo de divulgação dessas concepções de política pública está no livro “Políticas sociais no Brasil: descentralização, eficiência e qualidade”, cuja publicação foi patrocinada por diversas empresas e instituições ligadas ao capital nacional e internacional, como FIESP, FIRJAN, SEBRAE, BID, Fundação Ford, Aracruz Celulose, Gradiente e Texaco do Brasil.

manter as funções de regulação e financiamento, inserindo ênfase na coordenação de processos avaliativos.

A discussão provocada pela LDB, que teve início tão logo à promulgação da Constituição, sofreu os influxos dos movimentos comentados acima, bem como as políticas educacionais que sucederam àquela lei. Fernandes (1989, p.29) avaliava ser fundamental uma ampla participação “das entidades dos educadores, de estudantes, de funcionários, das entidades que sempre têm participado ativamente do debate cívico democrático sobre o ensino e de pessoas interessadas por outras razões”. O autor também aconselhava que se evitasse o clima de conflito que prevaleceu na tramitação da LDB de 1961. O Fórum era, para ele, o espaço que aglutinava e garantia a participação daquelas entidades.

A atuação do Fórum mostrou-se fundamental para elaboração do projeto de lei apresentado ao parlamento pelo deputado Octávio Elísio (PMDB), em finais de 88. O então deputado Florestan Fernandes advertia à época:

se fosse preciso, eu daria meu voto ao projeto do deputado Octávio Elísio, pois já conheço suficientemente o Parlamento brasileiro para saber que será difícil ir muito além. Ao contrário, as correntes já mencionadas (as ‘católicas’ e as ‘entidades representativas do ensino privado comercializado’) tentarão provocar retrocessos. (FERNANDES, op.cit., p. 26)³²

Com efeito, foram muitas as modificações regressivas nas diversas relatorias, durante a tramitação. Todavia, a orientação tirada pelo Fórum era a de continuar apoiando a aprovação da solução de “conciliação aberta”, acordada no Colégio de Líderes da Câmara, pois ela mantinha alguns dos princípios constitutivos do projeto original. Após acaloradas discussões, o anteprojeto de lei nº 1.258-C/93 foi aprovado no plenário, causando euforia e otimismo nos membros do Fórum (LEHER, id.; BRZEZINSKI, 2010).

³² No mesmo parágrafo, Fernandes (id.) dá prosseguimento à suas críticas ao projeto do deputado Octávio Elísio, as quais indicam que nem mesmo os setores à esquerda no campo educacional conseguiram conceber uma concepção integrada da educação, que seria a base de um sistema público de ensino articulado e descentralizado, mormente por deficiências na organização das lutas: “No entanto, o projeto é bom sinalizador de que a memória histórica está em crise até na ANPED – onde isso não deveria suceder – e que nos faz falta uma entidade como a antiga Associação Brasileira de Educação, capaz de operar como um *fórum* de debates, de síntese e de luta política. *Os professores, os estudantes, os funcionários e aqueles que desejam prestar colaboração em campo aberto estão dispersos e atuam de forma pulverizada.* Não são suficientemente instrumentais para unir o que separam, malgrado a alta competência que possuem em suas especialidades. Ora, se há algo que deve ser feito, prioritariamente consiste em separar e unir, partir do concreto ao abstrato, do particular ao geral, e dar o salto dialético em direção ao futuro. E, mais que isso, temos de pensar e de agir quanto aos meios de luta política articulada, que contenham eficácia dentro do Parlamento, pois ele só se curva à pressão popular organizada e estigmatizadora. Já vimos como o ABC dessa pressão funciona. Enquanto a participação popular propriamente dita for uma aspiração ou uma força descontínua e fraca, torna-se vital manter o Parlamento sob a compressão maciça e construtiva das várias entidades orgânicas que propugnam por uma revolução de baixo para cima no sistema de ensino” (p. 27).

Mesmo com todas as alterações em benefício dos empresários do ensino, houve resistência durante a tramitação no Senado Federal. Através de manobras nos bastidores da casa, o anteprojeto encaminhado pela Câmara foi substituído por outro, de autoria do senador Darcy Ribeiro, que se tornou referência para a elaboração do substitutivo Cid Sabóia – membro do mesmo partido do presidente Fernando Henrique Cardoso, o PSDB, o qual foi aprovado, em fins de 1994, na Comissão de Educação do Senado.

O ano de 1994 mostrar-se-ia como chave no andamento da LDB, pois foi nele que ocorreram eleições para o Congresso Nacional e o Poder Executivo, cujos mandatos teriam início no ano seguinte. O governo de Fernando Henrique Cardoso aproveitou-se da morosidade do novo Senado no encaminhamento da discussão da LDB e, através do MEC, passou a interferir no processo junto ao legislativo, com o objetivo de aprovar propostas afinadas as recomendações do Banco Mundial. Vale sublinhar, mais uma vez, que estava em pleno curso um plano de contrarreforma do aparelho de Estado brasileiro, que incluía privatizações e maior flexibilização da gestão da política social, cuja linha a ser seguida era a das parcerias com o setor privado.

Assim, o Executivo conseguiu negociar com Darcy Ribeiro (reeleito senador) a incorporação de algumas propostas no seu anteprojeto que havia sido aprovado no plenário do Senado, no ano anterior. Sendo nomeado relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), Darcy indicou uma série de inconstitucionalidades no anteprojeto da Câmara e no Substitutivo Cid Sabóia, votando pela rejeição de ambos, e propondo outro substitutivo de sua autoria (BRZEZINSKI, *op.cit.*). Apoiado por uma figura de prestígio como Darcy, e aproveitando-se do sucesso do Plano Real no controle da inflação, o governo finalmente obteve a aprovação do projeto no Senado e na Câmara, sancionada como Lei nº 9.394 de 1996.

No capítulo a seguir iremos discutir os títulos, capítulos e artigos da LDB de 1996 que dizem respeito à nossa problemática de estudo. Deveremos dar atenção especial ao Título III e ao Título IV, que tratam do direito e do dever de educar, e da organização da educação nacional, respectivamente. O mesmo para o Capítulo II, cujo foco é a educação básica, atentando para a Seção III, que aborda o nível de ensino fundamental. Em linhas gerais, reproduziremos o método de análise da LDB dos Capítulos 2 e 3 desta tese, que trataram das leis anteriores. Assim, consideramos a legislação educacional em duas perspectivas interligadas. Primeiro, como representação do equilíbrio instável que encerra a dominação política em uma sociedade de classes; segundo, a partir de sua potencialidade de encerrar todo

um conjunto de determinações, direcionadas aos diversos níveis do aparelho de Estado, que serão objeto de investigação no estudo da implantação e gestão do PME nas escolas municipais de Duque de Caxias.

5 A AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR E AS COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

Nesse capítulo iremos discutir de que maneira o regime de colaboração em educação pode ser inserido na discussão sobre a ampliação de tempos e espaços das escolas públicas. Afinal, quando se trata de oferecer mais oportunidades educativas para crianças e jovens algumas questões são incontornáveis, e suas soluções passam, necessariamente, por negociações e acordos da esfera do político. Quais serão as fontes adicionais de recursos necessários para a implantação e gestão da política? Enfim, como se dará a distribuição de responsabilidades entre as instâncias do poder público – União, estados e municípios – considerando a diversidade de ações que compõem uma ação de tal envergadura? Que encaminhamento será tomado em relação ao trabalho docente da escola de dia inteiro, em um quadro em que os professores do EF da rede pública trabalham em duas ou mais escolas no ano letivo, quando não em municípios e redes de ensino diferentes? Desta feita, uma reflexão sobre a ampliação dos tempos e espaços escolares deve, de antemão, tratar da distribuição do poder político, e de seus rebatimentos na organização e na gestão contemporânea da escola pública.

As questões apresentadas acima nos conduzem diretamente para a problemática da organização do sistema federativo, forma consagrada de regulação e regulamentação dos poderes republicanos brasileiros. De acordo com Abrucio (2010), a organização do Estado em federações implica a autonomia dos governos subnacionais, e na legitimidade compartilhada por cada ente federado. É possível existir, portanto, mais de um agente governamental na definição e na elaboração das políticas públicas, bem como há a necessidade de definirem-se os termos de uma ação compartilhada que preserve a autonomia de cada nível de governo.

Um modelo pautado pela cooperação entre os entes federados, apesar de idealmente desejável, não se consumou em realidade. Ao contrário, o que deitou raízes esteve mais próximo de um modelo de competição entre os níveis de governo, na contramão de que se espera de um regime de colaboração (SOUZA e FARIA, 2005). Por exemplo, a expansão significativa das matrículas na escola básica, durante as décadas de 70 e 80, não foi fruto de ação sistemática.

Ao contrário, acentuaram-se as diferenças setoriais e regionais pela ausência de organização e planejamento do sistema de ensino – federal, estadual e municipal – possibilitando a atuação das três esferas governamentais em todos os graus e modalidades de ensino em uma mesma região ou localidade, deixando outras quase totalmente descobertas. O modelo de política desenvolvido pela esfera federal não se caracterizou pela ação supletiva conforme o previsto na legislação ainda vigente, mas sim pela competência concorrente. (SILVA e CRUZ, 1996, p. 192)

5.1 Centralização e descentralização na garantia do direito à educação

Até 1988, a responsabilidade para com escola elementar foi – respeitando o regime de distribuição de competências entre as unidades federadas – compartilhada por União e Estados, os quais constituíam, respectivamente, o sistema federal e os sistemas estaduais de ensino. É sempre importante lembrar que os municípios eram até então instâncias administrativas subordinadas aos estados da federação, não dotadas de autonomia política. Aos estados – e, conseqüentemente, aos municípios – recaiu a preferência no oferecimento do que hoje se entende por escola básica, em seus diferentes níveis e modalidades – devendo a União, por seu turno, estabelecer as diretrizes e bases da educação nacional, e exercer função supletiva quando houvesse necessidade (SAVIANI, 2010).

Na prática a forma de atuação da União e dos estados na garantia do direito à educação básica oscilou, desde os anos de 1930, de acordo com as correlações de forças no Estado ampliado. Em situações de normalidade institucional e respeito às liberdades democráticas básicas, os estados detinham maior poder de barganha em relação ao desenvolvimento de políticas próprias, exercendo o MEC tão somente funções de credenciamento e fiscalização. Por outro lado, as soluções bonapartistas conduziram à centralização das decisões na esfera federal e, em consequência, a uma queda no protagonismo por parte dos estados da federação.

Deve-se ressaltar, contudo, que tal generalização utilizada para caracterizar o caráter oscilante presente nas relações de poder entre União e estados deve ser mediada pelo peso específico de cada estado da federação, dada as assimetrias existentes entre eles, as quais conformam distintas possibilidades de ações no terreno da educação pública (DOURADO, 2013). Em outras palavras, as relações entre União e estados na garantia do direito à educação não são monolíticas, e a não observação de certas particularidades conjunturais e históricas conduzem a uma análise superficial da política educacional.

De acordo com Vieira (apud SOUZA e FARIA, op. cit.), a participação federal nas matrículas do ensino fundamental decresceu no período de 1985 a 1996, tendo por contrapartida o aumento da estadualização e, eminentemente, da municipalização da educação básica. Não houve, entretanto, mobilização suficiente, tanto por parte do governo federal, quanto por parte da sociedade civil organizada, após a promulgação da Carta de 1988, a fim de que se estabelecesse com clareza os termos do regime de colaboração e de repasse de recursos, essenciais para o suporte das entidades subnacionais, em um momento de ampliação de suas responsabilidades com a educação.

O resultado de tal determinação foi que boa parte dos municípios continuaram dependentes da transferência de recursos federais e estaduais para o financiamento de suas redes de ensino (COSTA, 2010); no Nordeste, por exemplo, cerca de 80% dos municípios dependiam exclusivamente da União. Somaram-se isso à crise fiscal e inflacionária que se arrastava desde os anos 80, diminuindo consideravelmente as margens de manobra orçamentária da União, e levando os municípios literalmente à falência fiscal, em meados da década de 90 (ALMEIDA, 1996).³³

Decerto, se quisermos nos aproximar de uma caracterização da escola mínima para os pobres, devemos nos ater às unidades sob administração municipal. São escolas que atendem crianças, jovens e adultos, nos diferentes níveis e modalidades do ensino fundamental. A persistência de fatores como a desigualdade em termos de recursos humanos e materiais, a concorrência entre os centros de poder constituídos, e a exercida pela escola particular, associadas à descontinuidade das políticas respondem, em grande medida, pela reprodução da educação municipal precária para os pobres. As periferias das regiões metropolitanas das grandes capitais brasileiras, por serem espaços de concentração e reprodução de pobreza, apresentam-se como regiões onde a existência de diversas escolas desse tipo é a regra geral (ALGEBAILLE, 2009).

Tais entraves e seus graves desdobramentos denotam a ausência de um planejamento hegemônico de âmbito nacional, pactuado pelas forças políticas ligadas ao problema da educação pública. Em outras palavras, a escola básica nacional não se concretizou na realidade político-educacional, restando em seu lugar um agregado disforme de espaços e práticas educativas.

Diante desse quadro eivado de desafios, a LDB/1996 reafirmou a participação dos municípios no novo pacto federativo, conforme indicado pela CF/1998, vinculando a eles competências executivas, avaliativas e deliberativas, nos níveis pré-escolar, infantil e fundamental da educação básica (ver arts. 5º, 8º e 11º). Tratou-se, sobretudo, de uma inovação na gestão das políticas de educação, levando em conta que o setor foi historicamente hegemônico pela União e pelos estados, e que a centralização normativa nesses dois níveis era a regra, cabendo aos municípios apenas a execução de alguns serviços educacionais (SILVA e CRUZ, op.cit.). As modificações na organização e gestão introduzidas pela LDB/1996 não

³³ Souza e Faria (2004) especulam a existência, no pacto federativo brasileiro, de uma *síndrome de dependência* dos municípios em relação às instâncias superiores de poder.

devem ser vistas, portanto, como simples ampliações das atribuições executivas municipais em relação às políticas sociais, pois representaram novas estratégias de distribuição de poder, impactando na correlação de forças do campo educacional.

Detendo-se com maior cuidado nas competências advindas de sua autonomia política, Souza e Faria (2004) destacaram alguns desafios para a gestão municipal da educação: a criação de sistemas municipais de ensino em regime de colaboração com os estados e a União, garantia de um capítulo específico para a educação em suas Leis Orgânicas, elaboração dos Planos Municipais de Educação, e a constituição de Conselhos para o acompanhamento e controle das políticas do setor. Dentre todas essas responsabilidades, o regime de colaboração se configura como o único em que a existência de vontade política por parte do governo municipal não basta para a sua efetivação, à medida que tal modelo supõe a articulação harmônica entre todas as instâncias do poder político.

As contrarreformas recentes da educação não se limitaram a “prefeituralização” (SOUZA e FARIA, op.cit.) das políticas de manutenção e desenvolvimento do ensino infantil e fundamental. A gestão pedagógica e administrativa da escola também sofreu alterações importantes, das quais sublinhamos, em primeiro lugar, a transferência direta de recursos da esfera federal para as escolas, através do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), de 1995. Na LDB/96 (arts. 12º e 13º) há a determinação de que cada unidade elabore, execute e reveja periodicamente o seu projeto pedagógico, garantindo a participação da comunidade escolar e local, no horizonte da gestão democrática. Além disso, o art. 15º da mesma lei afirma que os sistemas de ensino deverão assegurar graus progressivos de autonomia pedagógica, administrativa e financeira às unidades de ensino da educação básica. O PDDE exige, desde 1997, que as escolas instituem Unidades Executoras (UEX) – entidades de direito privado, sem fins lucrativos, e que possuam representantes da comunidade escolar – a fim de que recebam diretamente as verbas (ADRIÃO e PERONI, 2007).

Para além da realidade nacional, é possível observar que políticas de estímulo à autonomia da escola vêm sendo implementadas em vários países da latino-americana e do Caribe, com maior intensidade a partir dos anos de 1990 (CASASSUS, 2001). Com divulgação e suporte técnico-financeiro de aparelhos do porte do Banco Mundial (SOUZA, 2003), a estratégia de descentralização ao nível do local e da escola faz parte do pacote de propostas da fração hegemônica do capital, no sentido da “racionalização” do Estado. Trata-se de medidas que almejam agilidade, eficiência e equidade na gestão da coisa pública, associadas à maior integração com a comunidade, e a transparência das ações do poder público. Elas importam,

portanto, aspectos da lógica mercantil para as políticas sociais, mesclando-os com estímulos à participação da sociedade civil na gestão dos recursos e serviços educacionais, que Adrião e Peroni (2005) identificaram como a agenda de proposições da Terceira Via para a solução da crise do Estado.³⁴

Alguns esclarecimentos se fazem necessários a respeito das noções de centralização e de descentralização, quando pensadas em termos de organização dos Estados e das políticas públicas. Em primeiro lugar, a óbvia contraposição entre Estado federativo e Estado unitário não deve ser confundida com a oposição entre Estado descentralizado e Estado centralizado. Assim, tanto Estados unitários quanto federados podem adotar organizações político-administrativas centralizadas ou descentralizadas, havendo, inclusive, correntes que postulam que os dois tipos de organização constituem fases de um mesmo movimento pendular, o qual é inerente a todo e qualquer tipo de Estado (SAVIANI, 2011).

Ao tratar da organização contemporânea do Estado para a garantia do direito à educação na América Latina, Casassus (op.cit.) indicou que a tendência à descentralização foi acompanhada de processos centralizadores em diversos países, independente de se tratarem de Estados federativos ou unitários. Assim, decisões sobre avaliação, normas, currículos e financiamento são tomadas no âmbito central e, em alguns casos, complementadas por ações e aportes nos níveis estaduais e municipais. Já as decisões voltadas para a operacionalização do processo pedagógico, tais como a manutenção das escolas, a contratação de professores e a supervisão escolar, ficam a cargo das instâncias subnacionais.

As políticas educacionais mais recentes no Brasil parecem se adequar, em linhas gerais, às tendências apontadas no parágrafo acima. É preciso, todavia, tomar o devido cuidado com as classificações apressadas de uma política educacional, seja enquanto centralizadora ou descentralizadora. Ao olharmos para a educação formal – aquela cujo oferecimento se expande, paulatinamente, há mais de um século –, chegamos à conclusão de que a escola e a sala de aula seguem sendo os centros de execução de grande parte das ações pedagógicas. Dito de outra maneira, as políticas educacionais só ganham espessura na realidade escolar, no cotidiano de docentes e discentes, divididos em tempos e espaços escolares. Desta feita, são dotadas de um componente “descentralizador”, que é inerente a maioria das ações construídas nesses tempos e espaços.

³⁴ Uma síntese das propostas da Terceira Via para as políticas públicas e para a ação do Estado encontra-se em Giddens (1997). Há uma discussão mais aprofundada sobre a crise do Estado no capítulo 3 desta tese.

Conforme já ressaltamos em capítulos anteriores, a utilização das noções de centralização e descentralização, e de regime de colaboração, só ganham pleno sentido quando relacionadas à distribuição de poder político dentro do Estado e seus aparelhos, considerando estes uma manifestação específica da luta política entre classes e frações, em determinado momento histórico (POULANTZAS, 1985). Quando, por exemplo, o poder central delega a execução de certos serviços educacionais às instâncias inferiores, mas, ao mesmo tempo, resguarda para si a competência exclusiva nas decisões sobre o modelo de avaliação da política, e sobre o montante de recursos destinados ao financiamento das ações previstas, estamos diante de uma proposta centralizadora ou descentralizadora? Ora, a mera transferência de responsabilidades executivas para escolas, ou para secretarias municipais de educação, não significa uma ruptura do modelo centralizador de atuação do Estado, à medida que decisões cruciais se concentram nas instâncias superiores, ou até mesmo fora do aparelho educacional propriamente dito. As clássicas hierarquias que marcam as relações entre os distintos centros de poder são, portanto, mantidas – ainda que sob um novo desenho.

A ideia de desconcentração procura dar conta de alguns problemas na definição dos critérios capazes de matizar os diferenciais de distribuição de poder nas políticas educacionais. Ao revisar a literatura que se debruça sobre o tema, Souza (op.cit.) destacou que a desconcentração pode ser considerada uma forma de descentralização; em verdade, sua especificidade consiste na ação de transferir responsabilidades aos níveis inferiores dos órgãos educacionais, sejam eles as instâncias administrativas locais ou, até mesmo, as escolas. Dessa forma, “a desconcentração reflete um movimento cujo sentido é de *cima para baixo*” (CASASSUS apud SOUZA, op.cit, p. 34), cujos objetivos estão em assegurar a eficácia do poder central. Em suma, o Estado pode desconcentrar suas políticas ao nível dos serviços e, ainda assim, manter sob sua responsabilidade as principais decisões a respeito do sistema educacional, e assim, as hierarquias entre os centros de poder.

A descentralização via desconcentração pode ser categorizada, de acordo com Azevedo (2002), como uma forma economicista-instrumental, que associa descentralização à proximidade, e proximidade à democracia e eficácia. Tal modelo

difere, pois, da perspectiva democrático-participativa que a toma como um dos meios de alargamento do espaço público, quando se busca o estabelecimento de relações sociais substantivamente democráticas. Nesse caso, os escalões locais participam da concepção das políticas, não se restringindo apenas a colocar em ação as decisões tomadas pelo poder central. (p. 55)

A transferência de certas competências para estados e municípios, a princípio uma medida de fomento da descentralização, pode esbarrar nas tendências autoritárias das administrações estaduais e municipais no Brasil. O resultado provável em uma dinâmica com tais características será o de que a descentralização favoreça a manutenção de esquemas locais de distribuição de poder político, contrariando aqueles que associam descentralização à democratização das políticas em educação. Caímos aí novamente na armadilha de uma proposta – descentralização, desconcentração, municipalização, qual seja – que não consegue chegar a essência da questão de quem efetivamente possui poder e autonomia de propor, executar e avaliar suas políticas educacionais. Sem medo de nos tornarmos repetitivos, não acreditamos em arranjos que sejam capazes de propor uma solução para a crise educacional sem tocar nesse problema. Se assim fosse, toda a discussão sobre o materialismo histórico não faria sentido, pois essas propostas não tratam das circunstâncias axiais para o desenvolvimento e manutenção de uma política pública educacional.

A discussão em torno da criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), capaz de expressar com clareza as competências e responsabilidades de cada participante – da União às escolas e creches – vem ampliando-se nos últimos anos. Boa parte dessa movimentação responde às resoluções expressas do Documento Referência da Conferência Nacional da Educação (2010),³⁵ que reafirmou que a necessidade de investimento de 10% do PIB em educação, e da criação de um sistema que articule a educação nacional, cujos objetivos deveriam ser a base de constituição do novo PNE, que acabou aprovado para o decênio 2014-2024.³⁶ Ainda segundo o Documento Referência, o princípio norteador do SNE

passa pelo redimensionamento das ações dos entes federados, objetivando o desenvolvimento de políticas nacionais, por meio de regulamentação do regime de colaboração. Nesse sentido, o Sistema Nacional de Educação assume o papel de articulador, normatizador e coordenador dos sistemas de ensino (federal, estadual e municipal), garantindo diretrizes educacionais comuns e mantendo as especificidades de cada um. (CONAE, 2010, p. 12)

O governo federal vem desde então procurando subsidiar e acompanhar de perto a elaboração do SNE em regime de colaboração. Foi nesse sentido a criação, em 2011, da

³⁵ Coordenada pelo MEC, a Conferência Nacional de Educação de 2010 foi precedida por conferências municipais e estaduais em 2009, nas quais se discutiram questões axiais para o desenvolvimento da educação no país. Suas resoluções serviram de base para as discussões do atual PNE (2014-2024) pelo Congresso Nacional. Contou com a participação de diversos setores envolvidos com as questões educacionais. Seu tema central, exposto do Documento Referência, foi *Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias de ação*.

³⁶ O artigo 13 do PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) determina a instituição do SNE, pelo poder público, no prazo de dois anos de sua publicação.

Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC). A SASE tem por objetivo principal a construção de consensos ou acordos em torno de temas relativos ao SNE. Ainda que sejam medidas recentes, nos questionamos se o MEC possui força o bastante, tanto em relação aos demais aparelhos federais, quanto aos centros de poder educacionais de estados e municípios, a fim de estabelecer algum consenso em tema historicamente complexo. Os cortes no orçamento federal e a conseqüente crise de recursos que passa a educação, associadas ao crescimento das lutas em torno da questão, nos fazem entender que tal possibilidade ficou deveras remota.

5.2 Fundos e convênios na educação fundamental

De 1996, o Fundef é a política comumente associada pela literatura como fundamental para o aumento de matrículas do ensino fundamental (EF) sob responsabilidade dos municípios. Através dele, o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) procurou atacar o problema da desigualdade da capacidade de gasto entre as unidades da federação, além de promover a universalização do EF, e o aumento dos ganhos salariais dos docentes. O Fundo foi criado pela Emenda Constitucional nº 14/96, e regulamentado pela Lei de nº 9.424, de 2007.

De acordo com Arretche (2012), o Fundef introduziu uma minirreforma tributária de âmbito estadual, privilegiando os governos que atendessem o EF com repasses de recursos. Para não perderem as receitas de impostos vinculadas à educação, os municípios procuram ampliar sua cobertura do EF. Em contrapartida, a introdução do Fundo fez com que os estados perdessem receitas advindas da educação. Na verdade, as medidas permitiram que o poder central normatizasse o repasse de recursos aos municípios, a partir de regras de distribuição de acordo com o número de matrículas oferecidas, e do cálculo do valor mínimo anual por matrícula no ensino fundamental, que previa complementação da União, no caso de os valores do Fundo não conseguissem alcançá-lo.³⁷ Dessa forma, o governo federal fortaleceu

³⁷ O cálculo do valor mínimo anual por matrícula, ou do custo-aluno-qualidade (CAQ) é motivo de polêmica no debate sobre as políticas de financiamento da educação. A lei do Fundef determinou um prazo de cinco anos para a garantia de recursos mínimos para o CAQ, sem atingir esse objetivo. O Plano Nacional de Educação (2001-2010) reafirmou a necessidade de se atingir o CAQ, ao arrolar um conjunto detalhado de insumos e condições mínimas para o funcionamento de escolas em suas diferentes etapas e modalidades. Contudo, a meta de atingir o gasto de 7% do PIB com educação foi vetada pelo presidente Cardoso, frustrando as expectativas de determinação de parâmetros do CAQ que realmente objetivasse o combate às disparidades educacionais presentes no território nacional. Ao fim e ao cabo, o atraso na questão do CAQ permite que a União se exime de sua responsabilidade para com a educação básica, que seria exercida através da complementação federal aos Fundefs estaduais (DAVIES, 2006).

o seu papel de fiscalizador dos processos (ARAÚJO, 2010). Por outro lado, essa instância também assume o papel de indutora de políticas compensatórias (ABRUCIO, *idem*). Quanto à execução dos serviços da educação fundamental, ficam sob responsabilidade dos governos subnacionais.

Um dos méritos do Fundef foi o de estabelecer que nunca menos de que 60% do total de recursos transferidos deveria ser utilizado para a remuneração de docentes da ativa. Além disso, determinava que estados e municípios deveriam dispor de um novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, a fim de que se adequassem à nova lei. Não resta dúvida que o Plano de Carreira é um ganho para o trabalho docente, pois estimula tanto a permanência do professor na rede de ensino, quanto o aprimoramento profissional através de especialização em nível de pós-graduação. Outra vantagem do Fundef veio da garantia de simultaneidade das iniciativas, o que garantiu aos governos locais que a expansão da oferta corresponderia, de fato, a um aumento das transferências. Isso decorreu da automaticidade das transferências, que são geridas pelo Tesouro Nacional em um fundo contábil (ARRETCHE, *op. cit.*).

Algumas características referentes à cobertura e ao modelo de distribuição utilizado pelo Fundef suscitaram críticas. A mais contundente foi aquela que questionou a destinação exclusiva de recursos do fundo para o nível fundamental, causando debilidade no atendimento da educação infantil, e de Jovens e Adultos, por parte de estados e municípios (SOUZA e FARIA, 2006). Outros autores, como Bremaeker (2004), argumentaram que o Fundef contrariou sua própria lógica de financiamento, à medida que os municípios de menor população transferiam recursos para os municípios de médio, e até de grande porte. Ainda de acordo com o autor, do universo de municípios que perderam recursos com o Fundo, 71% tinha menos de 10.000 habitantes.

Outra deficiência apontada pela literatura se refere ao baixo potencial de indução do Fundo em torno de políticas e programas comuns, pois suas contrapartidas se baseiam em patamares de gasto, e não de produto (ARRETCHE, *id.*). O uso da verba transferida fica, dessa maneira, entregue às vicissitudes orçamentárias dos governos municipais. Em Duque de Caxias, e outros municípios da região como Mesquita, Niterói, e Itaboraí, mais de 80% das transferências são utilizadas para pagamento dos docentes da ativa.³⁸ Vale também ressaltar as distorções presentes no cálculo do valor mínimo anual por matrícula, as quais, de acordo com

³⁸ Ver o RREO dos municípios citados em www.fnde.gov.br/siope. Usamos aqui dados de 2013.

Davies (2006), permitem que o governo federal deixe de transferir para estados e municípios cerca de R\$ 9 bilhões, a título de complementação daquele valor.

Além da complementação do valor mínimo por matrícula, o artigo de nº 14 da Lei nº 9.424/96 determinou caber à União o estímulo de políticas que visassem a melhoria da qualidade de ensino, acesso e permanência na escola, desenvolvidas por estados e municípios. Teriam preferência aquelas políticas cujo o público alvo fossem crianças e adolescentes em situação de risco social. Aí já transparecia um dos eixos mais contundentes das políticas sociais contemporâneas, que é de especial importância, pois frequentemente nos deparamos com ele nas proposições recentes de ampliação da jornada escolar: a ideia de focalização das ações para os mais pobres. As ações colaborativas por parte da União assumem um cariz compensatório e assistencialista; afastam-se, portanto, de um papel mais efetivo em prol da articulação, integração e universalização do sistema escolar nacional.

Em relação ao controle de aplicação dos recursos provenientes do Fundef, o artigo de nº 11 determinou que essa função caberia aos órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, e aos Tribunais de Contas dos entes federados. As consequências ao não cumprimento dos patamares mínimos dispostos em lei previam intervenção por parte da União, ou dos estados. A participação de setores da sociedade civil no processo de fiscalização não foi contemplada, indicando que a “descentralização” da educação foi pensada nos limites dos níveis do Estado *stricto sensu*, cuja gestão deve ter por meta a eficácia, a agilidade dos processos, e a responsabilização. Tal agenda gerencialista acaba por ir de encontro a uma proposta de descentralização capaz de incorporar as demandas da comunidade escolar no ciclo decisório e executivo das políticas públicas, conforme descrita por Araújo (op.cit.).

O exemplo do Fundef é deveras ilustrativo quando se trata de entender os limites e as tensões que balizam a organização e gestão da educação básica em regime de colaboração. Com ele a União conseguiu exercer, de fato, sua influência no sentido de transferir a maior parte das matrículas do ensino fundamental dos estados para os municípios; contudo, tal iniciativa não foi acompanhada de políticas da mesma monta para a educação infantil e em nível médio, com prejuízos para esses níveis. A função supletiva que, em tese, deveria balizar a atuação do governo federal, não se concretizou em um de seus pontos cruciais: a transferência de recursos do governo federal para a complementação do valor mínimo anual por matrícula de

ensino fundamental. Em contrapartida, foi privilegiada a política de transferência direta de recursos para as escolas, através do PDDE, além de outros programas financiados pelo FNDE.³⁹

Outra tensão se encontra na incorporação de setores mais amplos da sociedade civil no processo de gestão da educação pública. Ao crescimento da municipalização do EF, estimulado pelas transferências “líquidas e certas” do Fundef, não observamos, em contrapartida, o desenvolvimento de um mecanismo de controle social capaz de estimular a democratização da gestão local do ensino. Dessa forma, a tarefa de fiscalização do Fundef ficou restrita aos próprios gestores públicos, esvaziando assim as possibilidades de acompanhamento por outros atores, tais como os conselhos e grêmios escolares, os sindicatos, as associações de moradores e demais movimentos sociais.

A consignação do regime articulado de colaboração para a educação básica esbarra, portanto, em uma multiplicidade de fatores, que vão desde a disparidade socioeconômica existente entre os entes federados, à omissão da União no exercício de suas funções supletivas em direção aos sistemas estaduais e municipais de ensino, especialmente no que diz respeito à indução de políticas, e à complementação financeira dos orçamentos educacionais. Quanto às municipalidades, é razoável supor que, dada a herança de dependência, na qual a maioria mantinha sua rede de escolas por conta dos programas de assistência técnico-financeira do governo estadual e federal, haveria uma série de limitações na manutenção e desenvolvimento autônomos de seus sistemas de ensino. Aliás, alcançar tal autonomia só será possível, para a quase totalidade dos 92 municípios fluminenses, por exemplo, se o suporte das instâncias superiores, com destaque para o da União, for incrementado.

Nunca é demais sublinhar que, em linhas gerais, a cultura da administração municipal no Brasil passa ao largo dos ideais republicanos, mesmo se tratando de suas características das mais elementares, qual sejam, igualdade perante à lei, equilíbrio e autonomia entre os poderes, e publicidade das ações governamentais. Dessa maneira, a suposta correlação existente entre municipalização dos serviços e democratização das relações de poder deve ser relativizada por análises cuidadosas das administrações locais. Werle (2006), em uma pesquisa sobre a composição dos Conselhos Municipais de Educação (CME) do Rio Grande do Sul, verificou que, em 65% deles, o prefeito gozava do direito de indicar representantes diretos. Isso resultou em uma forte presença do poder executivo municipal nos CME daquelas

³⁹ O FNDE, responsável pela execução de políticas educacionais do MEC, ampliou consideravelmente sua capacidade de financiamento desde 2007, o que se relaciona ao lançamento do PDE. O PDDE, por exemplo, passou de R\$ 530 milhões em 2007, para R\$ 2,7 bilhões em 2013, registrando um crescimento de 511% para o período.

municipalidades, em detrimento de outras entidades da sociedade civil. Em uma das leis de regulamentação do CME estudadas pela autora, cabia ao executivo não apenas aprovar os nomes indicados por outros segmentos sociais, mas também a apreciação e o embargo de nomes. Já em Pereira e Oliveira (2011), encontramos o caso do município de Santa Maria/RS, cujo CME limitava a representação social de entidades sociais, sinalizando para a centralização de poder nas mãos da Secretaria Municipal da Educação, na constituição no referido Conselho.⁴⁰

A descentralização das matrículas do ensino fundamental e da educação infantil não se limitaram à municipalização, pois as reformas dos anos de 1990 estimularam a autonomia pedagógica, financeira e administrativa das próprias unidades escolares, conforme expusemos em parágrafos anteriores. Assim, as escolas adquiriram, pelo menos em tese, maior destaque e também maiores responsabilidades. As políticas para a educação básica no pós-LDB/1996 apontam para o estabelecimento de relações mais orgânicas entre o governo federal e as escolas de ensino fundamental, tais como são os casos do PDDE, do provimento de informações para os Censos Escolares pela equipe administrativa das escolas, dos resultados do Saeb (depois Ideb) e da Prova Brasil, e da implantação e gestão do Programa Mais Educação.

Além das transferências de recursos via fundos, o estabelecimento de convênios envolvendo municípios e estados, governo federal, ou iniciativa privada – que podem ser Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips), entidades comunitárias, confessionais e filantrópicas, ou instituições privadas –, ganhou relevo no processo de contrarreforma da gestão da educação fundamental e infantil.⁴¹ A constituição de convênios se baseia nos princípios da não obrigatoriedade de associação entre as partes; do prazo de duração predeterminado, com a possibilidade de repactuação após o término; e da rescisão a qualquer momento, por vontade de qualquer uma das partes conveniadas. As condições para o estabelecimento de convênios garantem a agilidade na implantação e gestão de programas de governo. Tal prática, contudo, geralmente não é utilizada quando se trata de políticas de Estado.

De acordo com Oliveira e Ganzeli (2013), muitos estados firmaram convênios com seus municípios, os primeiros movidos pelo intuito de transferir as obrigações do ensino

⁴⁰ Ver mais sobre a relação entre municipalização e centralização da gestão em educação em Assis e Queiroz (2009), em um estudo de caso na prefeitura de Canavieiras/BA.

⁴¹ O *Perfil dos municípios brasileiros*, publicado pelo IBGE, costuma apresentar dados sobre os modelos de parcerias intergovernamentais, e entre o poder público e a iniciativa privada. Ver, especialmente, Brasil (2006) e Brasil (2011).

fundamental para os últimos, ao mesmo tempo em que lhes prometiam um rol de vantagens advindas com a transferência. No estado da Bahia, a indução da municipalização pelo governo estadual se deu via convênio, nos anos de 1990, através do programa *Educar para Vencer*, financiado pelo Banco Mundial. Segundo Araújo Costa (2009), o aceno com recursos estimulou a adesão por parte das prefeituras; em contrapartida, a autonomia dessas na elaboração e contextualização das ações ficou reduzida, à medida que o programa possuía métodos e materiais preconcebidos. Assis e Queiroz (2009), ao pesquisarem um processo posterior de municipalização via convênio entre a prefeitura de Canavieiras/BA e o governo do estado, avaliaram que, a despeito da previsão de “cooperação mútua” entre as partes, a transferência de responsabilidades educacionais para o poder local se deu de forma abrupta.

Acreditamos que o financiamento da educação pública através de fundos, tais como o FUNDEF, foi fundamental na caracterização dos impasses em torno da distribuição de poder político no campo da educação pública. Nesse caso específico, o nível hierarquicamente superior do Estado fez uso de sua posição de poder, no sentido de induzir estados e municípios a investir os mínimos constitucionais em educação e, por conseguinte, estimular a transferência do ensino fundamental e infantil para os governos municipais; ao mesmo tempo, a política de fundos de educação não promoveu a superação da postura omissa do governo federal quando se trata de exercer funções suplementares para com estados e municípios, à medida que o valor da complementação financeira da União ao valor pago anualmente por matrícula acumula anos de distorções de cálculo, as quais cristalizam históricas desigualdades existentes entre os entes federados.

A posição de poder da esfera federal é relativizada pela concorrência com outros entes federados na organização da educação, especialmente no que se refere a uniformidade dos usos das receitas distribuídas pelos fundos. O estabelecimento de meros patamares de gasto, conforme discutimos acima, não equaciona a questão. Ao invés da “contribuição silenciosa”, que seria materializada através do complemento ao valor destinado anualmente por matrícula do ensino fundamental, e pela regulamentação das competências de cada ente federado no regime de colaboração, através de lei complementar, as políticas federais prezam por ações que lhe garantam distinção em relação às promovidas por estados e municípios.

A vasta utilização de convênios como modelo para o estabelecimento de relações intergovernamentais é outro fator que sublinha as tensões existentes entre os poderes, no processo de garantia do direito à educação em regime de colaboração. O caráter volátil das relações sustentadas via convênio, cuja duração deve ser preestabelecida, e pode ser encerrado

por vontade de qualquer uma das partes, está na contramão de uma política de Estado fundada na cooperação harmônica e estável entre os entes federados.

A volatilidade e a concorrência que marcam as relações intergovernamentais são, em verdade, duas expressões do mesmo fenômeno. Trata-se, fundamentalmente, da ausência de um projeto hegemônico, que seja capaz de estimular o florescimento e o desenvolvimento de uma escola nacional, baseada na cooperação e na autonomia entre os diversos centros de poder. Longe, portanto, de a considerarmos um projeto arquitetado pelo bloco no poder ou, ainda, de a sua reprodução ser um desvio das funções republicanas do Estado democrático, as profundas raízes da escola minimalista podem ser apreendidas como rebatimentos da débil dominação de classe que historicamente se produziu por aqui, onde os de cima não se engajaram na tarefa de ampliar sua base de sustentação interna através do recurso de políticas sociais universalistas.

5.3 Questões contemporâneas da ampliação dos tempos e espaços escolares: o FUNDEB e o Mais Educação

As políticas de indução à autonomia administrativa, financeira e pedagógica das escolas, desacompanhadas de ações que as articulem com as demais unidades, e com as outras instâncias do Estado e da sociedade civil, são aspectos que denotam a frágil constituição do regime de colaboração em educação. A LDB/1996 consagrou a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE), cuja organização seria de responsabilidade da União. As metas contidas no PNE deveriam ser reforçadas e complementadas pelos respectivos Planos Estaduais e Municipais de Educação, configurando-se, assim, uma operação de larga complexidade, que envolveria os mais diversos níveis da administração pública, e a sociedade civil.

Em 1997, o MEC encaminhou uma proposta de PNE ao Congresso Nacional, a qual foi criticada pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd), tanto pela brevidade do tempo de discussão da proposta no âmbito da sociedade civil, quanto pela omissão da União em relação à diversas metas que, em nome do princípio federativo e da descentralização, eram de responsabilidade de estados e municípios. Ademais, o texto desconsiderava as projeções de crescimento demográfico, tornando inadequadas as medidas de financiamento (AGUIAR, 2010).

O texto aprovado do PNE acabou por reafirmar a necessidade de descentralização e de autonomia escolar, mas o veto do presidente Fernando Henrique Cardoso

ao progressivo aumento do percentual do PIB destinado à educação teve impacto fulminante para o cumprimento das metas previstas pelo PNE, por razões que já foram explicadas até aqui. O veto presidencial determinou que a (quase) universalização da educação fundamental, ao final da década de 1990, foi atingida sem ampliação significativa de recursos. O produto foi, portanto, a expansão das matrículas da escola mínima, de turno parcial, com falta de professores, de pessoal de apoio e de infraestrutura administrativa e pedagógica. E, vale ressaltar, essa expansão coincidiu com a transferência de matrículas do EF dos estados para os municípios.

Quanto à operacionalização das metas do PNE em regime de colaboração entre municípios, estados e União,

tal situação não se confirmou, na dimensão esperada, haja vista as dificuldades e as omissões de vários estados e municípios para engajamento neste processo. Os objetivos e as metas do PNE, tendo em vista a sua amplitude e complexidade, exigiam um esforço coordenado dos entes federados para garantir à população o acesso à educação escolar pública de qualidade. Múltiplos desafios emergem quando os objetivos e metas são traduzidos em ações concretas pelos agentes governamentais, em articulação com setores da sociedade. (AGUIAR, op.cit., p. 714)

À medida que sua aprovação se deu no fim do governo Fernando Henrique Cardoso, que foi substituído por Luis Inácio Lula da Silva, candidato de um partido de oposição, o PT, não é de se espantar que, para além das questões operacionais, o PNE não teve apoio político suficiente para a concretização das metas previstas em seu texto (SAVIANI, 2007). Tal “abandono” a que foi relegado o PNE não deve ser, entretanto, interpretado como uma reação do governo Lula às medidas de seu antecessor; um dos exemplos mais simbólicos dessa inesperada continuidade está na manutenção, por Lula, dos vetos de Fernando Henrique Cardoso à ampliação das receitas para a educação.

Em relação ao governo Lula, duas políticas nos interessam especialmente, de acordo com a problemática previamente anunciada. Estamos falando do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério e do Plano de Desenvolvimento da Educação, ambos de 2007. Discutiremos os dois a seguir.

A educação é uma das prioridades de setores comprometidos com a difusão do programa da Terceira Via, que ganhou força a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso. O governo do PT, que o sucedeu, já vinha mostrando aproximação a certos setores do empresariado, causando divisões suas bases originárias. Dessa forma, as proposições da Terceira Via não encontraram no governo Lula da Silva um adversário – em verdade, foram ampliando sua área de influência, e sedimentando-se (NEVES, 2008; MARTINS, 2009).

Saviani (op.cit.) viu no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE, Dec. nº 6.094/07), lançado para o período de 2007-2022 pelo MEC, um dos principais expoentes da relação mais orgânica entre o PT e a classe empresarial. Para a elaboração do PDE foram privilegiadas as interlocuções com a última, o que pode ser atestado pelo próprio texto do programa, que afirma assumir integralmente a agenda do *Movimento Todos pela Educação*.⁴²

O PDE compreende mais de 30 ações, em direção aos diferentes níveis e modalidades da educação brasileira. Na verdade, o Plano funcionou como um grande guarda-chuva para todos os programas em desenvolvimento, à época, pelo MEC. Quanto à educação básica são ao todo 17 ações que se mesclam as de caráter mais geral, tais como o Fundeb, o Ideb e a Provinha Brasil, e o Piso Magistério, e as mais específicas, que são os programas de apoio à atividade pedagógica, tais como Guias de Tecnologias, Coleção Educadores, Inclusão Digital, e o Mais Educação, entre outros (SAVIANI, id.).

Em relação à ampliação de tempos e espaços escolares, o PDE trata do assunto a partir de dois enfoques distintos que são, de certa forma, complementares. O novo Fundo Nacional da Educação Básica (Fundeb) prevê mais recursos por matrícula em regime de tempo integral, entendida aqui como um tempo igual ou superior a sete horas diárias, na escola ou em atividades escolares.

A Lei nº 11.494/07, que instituiu o Fundeb, teve por meta a ampliação da cobertura em direção à todas as modalidades da educação básica, o que significou mais recursos e responsabilidades para às redes municipais de ensino, especialmente em relação ao provimento da educação infantil. Uma inovação trazida na gestão do Fundeb em relação ao seu predecessor foi a previsão do fortalecimento do controle social de seus recursos, através do aumento da representação de pais, alunos e professores na composição dos conselhos municipais e escolares, onde normalmente o Executivo atuava sozinho.⁴³ Ademais, os conselhos tiveram suas responsabilidades de supervisão ampliadas, como é o caso, por exemplo, da exigência no acompanhamento do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Público (PNTEA), e da proposta orçamentária anual de prefeituras e estado.

⁴² O “Compromisso Todos pela Educação” foi um movimento lançado em setembro de 2006, em São Paulo. Identificando-se como uma iniciativa da sociedade civil, o movimento conta com representantes importantes empresas ou fundações a elas ligadas, como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Instituto Ayrtton Senna, Instituto Ethos, Instituto Itaú Cultural, entre outros. (cf. Saviani, 2007).

⁴³ No caso do Fundeb, o governo municipal em geral mantinha os conselhos exclusivamente sob controle de sua burocracia.

O FUNDEB também prevê que até 10% dos recursos complementares repassados pela União sejam contabilizados na forma de programas direcionados para a melhoria da educação básica (art. 7º). O índice deve ser fixado anualmente pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade (CIFEBQ), instituída pela própria Lei 11.494/07, e o acesso aos recursos por parte de estados e municípios está condicionado, dentre outras coisas, à apresentação de projetos em regime de colaboração por essas instâncias, e à existência de planos estaduais e municipais de educação.

A respeito da ampliação da jornada escolar, o art. 36º do Fundeb prevê transferências superiores para matrículas em tempo integral, de acordo com o nível de ensino da educação básica. Dessa maneira, uma matrícula de tempo integral do ensino fundamental recebe um valor acrescido em 25%, em comparação a uma do mesmo nível em tempo parcial, por exemplo. O aspecto positivo na medida está no reconhecimento explícito de que a ampliação da jornada depende da respectiva contrapartida quanto aos recursos materiais.

Cabe a ressalva de que o Fundeb não foi acompanhado de uma regulamentação do regime de colaboração, o que implicaria na determinação mais precisa da complementação da União para o financiamento da educação básica. Sem a regulamentação a determinação do CAQ ficará sempre aquém de suas reais necessidades e, por conseguinte, a tarefa de construção de um sistema nacional de educação que tenha por meta a universalização das escolas em tempo integral.

De qualquer maneira, o aceno com mais recursos parece ter estimulado o desenvolvimento de experiências próprias, por parte de estados e municípios. No estado fluminense diferentes governos municipais lançaram programas de tempo integral, como foi o caso de Teresópolis, Mesquita, Niterói e Duque de Caxias, dentre outros. Em Teresópolis, a proposta consistiu de uma unidade escolar que, em 2009, começou com a primeira turma de 1º ano do fundamental, como previsão de aumento progressivo de matrículas, até o 5º ano (COSTA, 2011); no ano seguinte, em Niterói, foi feita uma parceria da prefeitura com os clubes sociais da cidade, que receberiam alunos do ensino fundamental no contraturno (PUSTIGLIONE, 2014); por último, em Duque de Caxias, o último governo de Jose Camilo Zito (2009-2012) previu a construção de quatro escolas que funcionariam em tempo integral. Essas unidades chegaram a ser construídas, mas nunca inauguradas. O estado atual delas é o de completo abandono, sendo que há denúncias de furtos de material em algumas delas.

O destaque para o EF foi o Programa Mais Educação (PME), que tem por objetivo oferecer formação integral aos alunos, a partir de atividades no contraturno escolar.

Originalmente, o PME foi coordenado, no MEC, pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (Secadi/MEC), sendo substituído nessa função, em 2011, pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC); a oferta do PME destina-se, preferencialmente, às escolas localizadas em territórios de “vulnerabilidade social”, de baixo desempenho no Ideb, e com índices iguais ou superiores a 50% de estudantes pertencentes a famílias participantes do Programa Bolsa Família. Além dessas premissas, o PME atende a cidades com população igual ou superior a 18.844 mil habitantes.⁴⁴

O horizonte da ampliação da jornada expresso pelas Portarias Interministeriais que instituíram o Mais Educação (PI nº 17/2007 e PI nº 19/2007) foi bastante receptivo à participação das ONGs e ao estímulo de parcerias com o setor privado, visando a ampliação do leque de atividades de contraturno. As ações socioeducativas indicadas para o contraturno escolar não se limitam ao currículo mínimo do ensino fundamental, contemplando os campos das artes, da cultura, do esporte e do lazer; elas podem acontecer em espaços não escolares, agregando o “compartilhamento comunitário” das responsabilidades educativas, em uma “dinâmica de redes” (PI 17/2007, art. 1º). Tais ações, as “oficinas” devem ocorrer semanalmente, de modo a garantir aos participantes 7 horas diárias de atividades, ou 35 horas semanais de turno e contraturno. As oficinas são ministradas por profissionais denominados “oficineiros”, que podem ser alunos de licenciaturas, ou educadores sociais. Esses profissionais têm vínculo de voluntários⁴⁵ e recebem uma ajuda de custo mensal para a realização das ações no contraturno, que cobrem os gastos de deslocamento. Segundo o MEC, em 2014 o PME atingiu cerca de 50.000 escolas públicas, ampliando sua cobertura em mais de 300% em apenas dois anos.⁴⁶

O lançamento do PME foi um dos pontos altos do novo impulso que as políticas públicas voltadas para ampliação da jornada escolar ganharam, a partir da segunda metade dos anos 2010. A política federal foi “antecipada” por experiências de outras redes, tais como a dos

⁴⁴ Conforme <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/secretarias-e-escolas>, acessado em 10 de janeiro de 2016.

⁴⁵ A Lei do Voluntariado (nº9.608/1998) considera que o serviço voluntário é atividade não remunerada e sem vínculo empregatício, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social (art. 1º). O voluntário pode vir a ser ressarcido pelas despesas oriundas do desempenho das atividades (art. 3º).

⁴⁶

Fontes:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=19212:documento-elaborado-pelo-mec-orienta-gestores-das-escolas&catid=211e

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16728&Itemid=1120, acessado em 16 de agosto de 2013.

municípios de Apucarana/PR (Programa de Educação Integral, 2001) Nova Iguaçu (Bairro-Escola, 2006) e de Belo Horizonte (Programa Escola Integrada, 2006). Chamou à atenção o papel exercido por algumas ONGs na elaboração do PME, em especial o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC) e a Casa das Artes. Essa última teve decisiva contribuição na proposta pedagógica, através das *Mandalas de Saber* (Secad/MEC, 2009).⁴⁷

Apesar de reafirmar sua dívida com os ideais e as experiências históricas de ampliação da jornada escolar, é possível mapear alguns elementos originais que compõem as propostas do PME, como a possibilidade de desconcentração das atividades desenvolvidas no contraturno. Essa intenção vem a reboque da reorganização da gestão e da oferta da educação pública, a qual prevê a presença mais ativa de outros setores governamentais públicos e privados (secretarias de esporte, cultura e saúde; empresas, Igrejas, ONGs, fundações privadas), atuando em “rede”. O convite à realização de atividades em outros espaços para além da escola se baseia no juízo que esta, sozinha, não dá mais conta da demanda ampliada por educação dos jovens da sociedade do conhecimento; em contrapartida, as cidades oferecem uma série de espaços, que podem ser utilizados em atividades formativas para os alunos. Tal recomendação contempla as recomendações da Carta das Cidades Educadoras, publicada em Barcelona, no ano de 1992.

O questionamento da centralidade pedagógica da escola é contrabalançado, no PME, pelo estímulo ao controle administrativo de secretarias de educação e unidades escolares. Essas instâncias são corresponsáveis pela adesão e coordenação do PME, pela gestão de pessoal, por contribuir com parte dos recursos da política. Destacamos como exemplo as tarefas de escolha dos estudantes que devem participar das oficinas, da procura de parcerias na vizinhança, e de cuidar da contratação dos monitores. É deveras importante, nesse arranjo, a atuação dos Professores Comunitários, que na rede municipal de Duque de Caxias são conhecidos como Coordenadores de Escola. Esse profissional cuida do acompanhamento pedagógico e administrativo do PME na unidade escolar, devendo ser professor vinculado à

⁴⁷ O MEC publicou em 2010, em parceria com diversas universidades, a pesquisa “Educação Integral/Educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira” que teve por objetivo mapear as experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Os resultados mostraram um significativo aumento das experiências da ampliação de jornada após o lançamento do PME, em 2007. Essa publicação é de fundamental importância para esse trabalho, à medida que conjuga dados nacionais e regionais com estudos de caso, em escolas de todo país.

escola, e seu vínculo é parte da contrapartida oferecida, pelo governo municipal, pela sua adesão (SEB/MEC, 2013).⁴⁸

Afora a contrapartida dos governos estaduais e municipais, os recursos que financiam o Programa Mais Educação provêm do FNDE/MEC. Os repasses são recebidos na conta bancária de cada escola em três parcelas, anualmente, separados em verbas de custeio e de capital, através do PDDE/Educação Integral. O montante de repasses varia de acordo com as atividades escolhidas, e as unidades escolares devem utilizá-los na compra de materiais pedagógicos e de apoio das oficinas (os “kits”), na ajuda de custo aos oficinairos, e/ou na aquisição de bens permanentes, desde que se comprove, para esses últimos, sua necessidade no desenvolvimento das atividades de contraturno. Vale sublinhar, nesse processo, que também é função do Conselho Escolar propor ações e fiscalizar o uso dos repasses do PME.

Para aderir ao PME, as secretarias e escolas devem cumprir algumas etapas burocráticas, que se concentram no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC). É através dele, por exemplo, que as escolas escolhem as oficinas do contraturno, e prestam contas de utilização dos repasses.

Outro aspecto que nos chamou a atenção foi a focalização da política em alunos com dificuldade de aprendizagem e distorção idade-série. A estratégia de focalização integra o programa aos resultados das escolas nos testes padronizados, oferecendo uma justificativa técnica e objetiva para a escolha das unidades que devem participar do programa. Um dos principais condicionantes para a operacionalização do programa pelas escolas é a presença de uma atividade do macrocampo *Acompanhamento Pedagógico* – que na verdade funciona como reforço escolar.⁴⁹

O PME foi lançado durante a gestão de Fernando Haddad (PT) frente ao MEC, no contexto do anúncio dos Planos de Aceleração do Crescimento (PAC), em 2007, pelo governo de Luís Inácio da Silva. Os PACs previam largas somas de investimentos públicos em áreas estratégicas da economia, tais como transporte e energia. O PDE pode ser considerado, grosso modo, como o “PAC da Educação”. Mais ainda, o PME pareceu favorecer-se do apoio direto

⁴⁸ O MEC estabelece alguns critérios para a implementação das oficinas, como é o caso da escolha dos alunos das escolas que devem participar do PME. Contudo, a escola conta com forte autonomia nesse e em outras decisões referentes à política, naturalmente.

⁴⁹ As concepções pedagógicas e operacionais do Programa Mais Educação estão sintetizadas nas três publicações da Série Mais Educação (Secad/MEC 2009a, 2009b, 2009c) e são atualizadas pelo “Manual Operacional de Educação Integral” (Secad/MEC, 2013).

do então ministro Fernando Haddad, hoje prefeito da cidade de São Paulo. Em 2010, Haddad afirmou que a política era a ação mais ousada do PDE, e que poderia vir a ser o elemento fundamental na transformação do ensino no Brasil.⁵⁰

O 1º governo de Dilma Rousseff (PT, 2011-2014) promoveu, logo no primeiro mês de seu mandato, a troca de Francisco Haddad por Aloísio Mercadante (PT), na pasta da educação. Foi a gestão Mercadante que determinou o PME fosse do âmbito da Secadi para SEB, medida percebida por Cavaliere (2015) como uma tentativa de minimizar a desconexão existente entre as oficinas de contraturno, e as atividades ordinárias da escola, bem como uma indicação do aumento do porte do PME, em todo o país. Todavia, será que a transferência para uma secretaria de maior peso institucional quanto a SEB poderia diluir o prestígio desfrutado pelo PME no período da Secadi, afastando-o de parte suas premissas originais?

Apesar do foco de análise desta tese concentrar-se em questões municipais, é importante sublinhar que, diferentemente de Haddad, a primeira gestão de Aloísio Mercadante frente ao MEC (2012-2014) nos pareceu estar mais orientada em apoiar exclusivamente os possíveis efeitos positivos das oficinas do PME no desempenho dos alunos das escolas públicas em avaliações em larga escala, que seriam obtidos através das aulas de reforço em Língua Portuguesa e Matemática. Ao ser perguntado, em 2012, sobre a melhora dos índices das escolas no Ideb, Mercadante afirmou que a ampliação do PME era uma das principais ações do MEC nesse sentido.⁵¹ Ao reassumir o MEC, em outubro de 2015, já no segundo mandato de Dilma Rousseff, Mercadante definiu que uma das prioridades de sua gestão está na revisão do PME. Para o ministro, os conteúdos do PME devem ser direcionados para a melhoria do aprendizado, com prioridade para as disciplinas de Português e Matemática.⁵²

O que fica patente em um programa com as características do PME é a necessidade de articulação entre a escola e outros centros de poder, especialmente com as secretarias municipais, e os Ministérios e Secretarias executivas. Tal necessidade se torna mais urgente

⁵⁰ Ver <http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/escola-forma-cidadao-critico-afirma-ministro/n1237626226226.html>, acessado em 02 de janeiro de 2016. Sob sua gestão, a cidade de São Paulo ganhou uma versão “própria” do Programa Mais Educação que aprofunda seu raio de ação, reorganizando os tempos escolares em ciclos, ampliando as possibilidades de retenção nas séries do EF, e exigindo a retomada de provas bimestrais. Em relação a ampliação da jornada, a versão paulistana do PME compromete-se em ampliar a capacidade de atendimento de sua versão federal, através do estímulo de parcerias.

⁵¹ Ver em <http://gestaoescolar.abril.com.br/politicas-publicas/aloizio-mercadante-fala-salario-formacao-docentes-689764.shtml>, acessado em 03 de janeiro de 2016.

⁵² Ver em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2015-10/mais-educacao-mercadante-quer-melhorar-o-aprendizado-de-portugues-e>, acessado em 03 de janeiro de 2016.

quando é a escola mínima que o recebe, pela sua previsível carência de espaços e de pessoal habilitado para prover o contraturno, ainda que apenas para parte dos alunos. Sem esse suporte, dificilmente o cotidiano precário do turno não será reproduzido no contraturno do Mais Educação. Sua implantação nas secretarias e escolas, e seu posterior desenvolvimento, constituem-se, portanto, em situações de interesse para a pesquisa, pois exprimem as diversas conexões da política com questões locais, como equipamentos escolares, perfil de escolha dos diretores e de gestão da SME, dentre outras.

Pela sua importância no pacto federativo, o protagonismo da União na assistência técnica e financeira aos municípios deve ser um dos eixos de construção da escola pública de jornada ampliada. A despeito da maior intervenção no MEC na educação básica, facilmente observável a partir da LDB/96, sua presença segue o modelo de associação com instâncias subnacionais, no qual as decisões sobre os papéis já são pré-definidas e distribuídas pelo âmbito federal. Dessa maneira as ações e programas especiais da União para a educação municipal muitas vezes parecem ter a necessidade de distinguir-se dos programas elaborados localmente, nos remetendo, assim, a políticas tais como o MOBREAL.

A respeito da “colaboração silenciosa”, portanto, há ainda um caminho a ser percorrido. Ela passa pela regulamentação do regime de colaboração nos termos de um Sistema Nacional de Educação, pela ampliação da fatia de recursos do PIB destinados à educação pública, e pelo crescimento da autonomia em relação aos governos, e da capilaridade aos movimentos sociais, nos conselhos de decisão, acompanhamento e controle social da educação, em todas as instâncias de poder do Estado.

A inviabilidade dos acordos listados no parágrafo acima determina-se pela ausência de um projeto nacional para a educação pública, projeto esse que pensasse além das costumeiras transferências de recursos públicos para instituições privadas e filantrópicas. Em tudo o mais parece bastar o acompanhamento das “orientações” de Bancos multilaterais e agências internacionais, e as contrarreformas educacionais desde a promulgação da CF/1988 são exemplos cristalinos dessa postura. Trata-se de um caso típico no qual a situação de dependência associada forjada pela nossa revolução burguesa “não clássica” transborda claramente para o campo educacional, transformando a instrução formal em privilégio.

6 A EDUCAÇÃO MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS: UM DIAGNÓSTICO

Este capítulo inaugura uma parte do estudo de caráter exploratório. O interesse aqui volta-se, em um primeiro momento, para a rede municipal de ensino de Duque de Caxias e, a seguir, para a implantação e gestão do Programa Mais Educação em sua rede municipal. Não se trata, contudo, de um componente descolado ou suplementar ao que já foi discutido e analisado até aqui. Da mesma forma que não cabe usar a pesquisa simplesmente para corroborar o conjunto de proposições teóricas adiantadas no primeiro capítulo, pois trata-se sobretudo de problematizá-lo.

Na primeira parte discutiremos o papel do Estado no desenvolvimento socioeconômico de Duque de Caxias, desde pelo menos a década de 1930. Veremos que a intervenção do Estado se deu de cima para baixo, mormente em obras de infraestrutura, sem que essas intervenções trouxessem melhorias para população local. A seguir, nos voltaremos para as forças políticas que atuam mais diretamente no campo de educação caxiense. Essa análise é acompanhada de um panorama sobre a organização do sistema municipal de educação, enriquecida com os microdados do Censo Escolar, e demais fontes documentais.

Em verdade, todo o trabalho de campo nesta cidade da Baixada Fluminense pretende informar não só sobre as reformas recentes na educação básica, como também ser capaz de captar as diversas inflexões, adaptações e resistências que compõem o quadro da oferta da escola mínima para os pobres, especialmente em questões ligadas à gestão democrática dos tempos e espaços escolares. Além disso, o trabalho de pesquisa quer contribuir para desvelar os legados de anos de oferta desse modelo precário de escola, legados esses que insistem em cobrar pesadas “taxas de manutenção”, impactando no regime de colaboração e na implantação e gestão das políticas de educação.

6.1 Estado monopolista e Duque de Caxias: uma relação desigual

Caxias apresenta-se diante do pesquisador como um município deveras representativo de certas determinações político-econômicas associadas ao período de preparação, eclosão e maturação do capitalismo monopolista dependente no Brasil, pelo menos desde os anos de 1930. Constantemente impactada durante as diversas etapas de modernização do país, o desenvolvimento do município foi pensado a partir da perspectiva restrita das classes dominantes, sejam elas locais ou não. Em outras palavras, a modernização capitalista que se deu em Duque de Caxias alijou boa parte da população local de suas possíveis benesses; os

moradores pouco puderam usufruir das intervenções econômicas e políticas, nem mesmo em termos de serviços públicos dos mais essenciais. Conforme a avaliação de Souza,

o processo de ocupação do território da Baixada Fluminense, particularmente em Duque de Caxias, foi desenhado a partir dos interesses dos grupos dominantes locais subordinados aos núcleos centrais de poder e dos interesses dos grupos que detinham o controle do aparelho burocrático e político do poder central. Ao mesmo tempo, foi produzido pelas formas de ocupação popular, por meio da autoconstrução de moradias, ocupações urbanas, formação de favelas, lutas dos lavradores pela terra e práticas de movimentos sociais que buscavam a implantação de equipamentos urbanos como saneamento, pavimentação, passarelas, escolas, postos, hospitais públicos, etc. (SOUZA, 2014, p. 19)

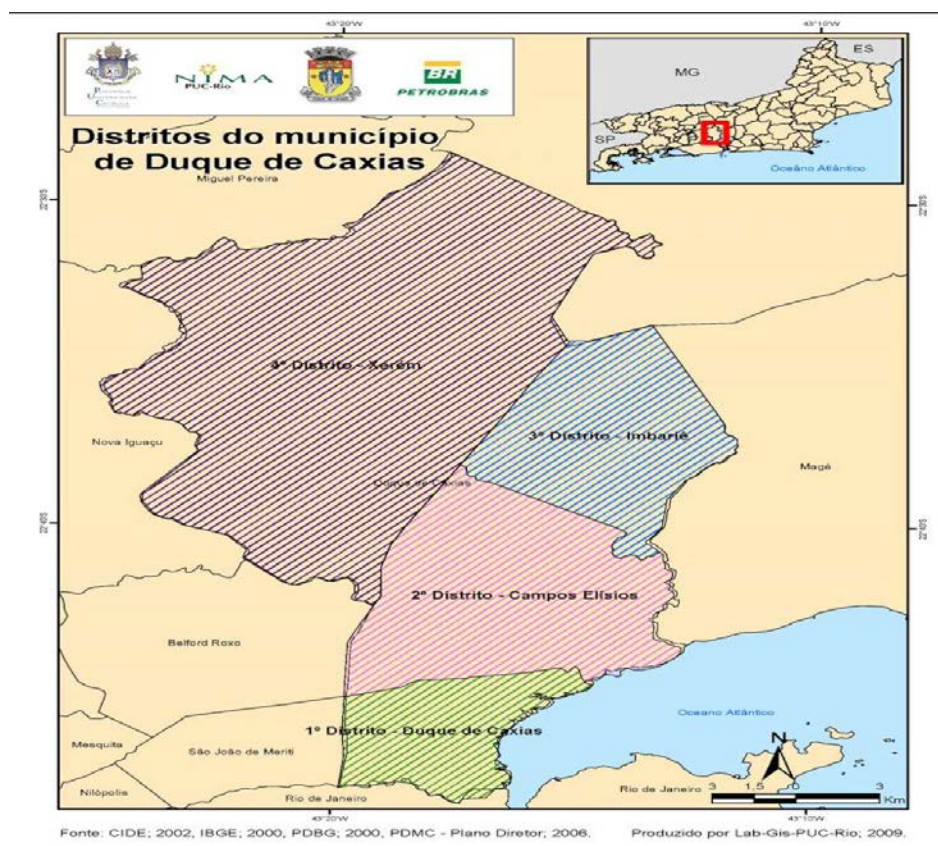
A presença do Estado e das lutas em torno de questões sociais em Duque de Caxias, são elementos fundamentais para a compreensão do modelo de desenvolvimento local, e da região da Baixada Fluminense. Desde antes de sua emancipação, que se deu em 1943, é possível observar uma contínua agenda de intervenção por parte do poder público, tais como a construção de um ramal de trem servindo a cidade, e o estabelecimento de um dos maiores polos petroquímicos da América Latina, a Refinaria Duque de Caxias (REDUC), controlada pela Petrobras Distribuidora, em Campos Elísios, 2º distrito municipal (ver Figura 1). Todavia, essa presença se mostrou bastante seletiva, e geralmente determinada pelas instâncias superiores do aparelho de Estado. As frações dominantes locais cumpriram, por sua vez, o papel subordinado esperado pelos de cima, ao mesmo tempo que disputavam intensamente o leque de oportunidades que se descortinava. O crescimento econômico de Caxias e da capital também atraía importante contingente migratório de outras regiões, contribuindo para a explosão dos números relativos à população caxiense (ver Tabela 1), a partir das décadas de 1940 e 1950 (ABREU, 2008).

TABELA 1 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO CAXIENSE (1950-1990)

Ano	População
1950	92.459
1960	241.026
1970	431.397
1980	575.830
1991	667.821
Variação	722%

Fontes: Censos do IBGE

FIGURA 1 – O município de Duque de Caxias e sua divisão distrital



Além das lutas intraclases, a pressão exercida por diversos movimentos sociais ligados às lutas das classes dominadas complexificou ainda mais os papéis sociais a serem assumidos, e as forças a serem despendidas, para a manutenção do “desenvolvimento dentro da ordem” pelo aparelho de Estado. Desta feita, a presença do Estado em Caxias necessitou combinar doses de repressão às reivindicações operárias e populares com algumas concessões. Além disso, ela também deveria possibilitar os diversos interesses econômicos da burguesia nacional, desde a produção de motores a expansão da indústria automobilística e petroquímica, passando pela criação de cooperativas agrícolas voltadas para o abastecimento da capital, cuja ocupação territorial crescia na mesma ordem.⁵³

⁵³ A Fábrica Nacional de Motores (FNM) foi parte de um grandioso projeto do Estado Novo de construção de uma cidade industrial – a “cidade do motor” – em Xerém, 4º distrito de Duque de Caxias. Inaugurada em 1942, a FNM expressava a consolidação da aliança entre Brasil e EUA, de fins dos anos de 1930, que almejava impulsionar o desenvolvimento do capitalismo nacional, através do estabelecimento de uma indústria de base. A Siderúrgica de Volta Redonda (1941) foi outra obra importante nesse processo (SANTOS de SOUZA, 2014). Já a Refinaria Duque de Caxias (REDUC), inaugurada 20 anos depois, em Campos Elísios, 2º distrito caxiense, representa um período posterior do processo de estabelecimento do capitalismo monopolista dependente no Brasil, que também inclui o surgimento indústria automobilística. A REDUC hoje é responsável por 80% da produção de lubrificantes, pelo maior processamento de gás natural do país. Em verdade, a REDUC é o centro de um polo gás-químico de 13 km², abastecendo o mercado com combustível, lubrificantes, petroquímicos e gás. (De acordo com

A proximidade com o Rio de Janeiro – capital do país até 1960, e importante polo econômico e cultural – é outro componente importante para a caracterização de Duque de Caxias. A relação orgânica que a região da Baixada Fluminense mantém com a capital costuma ser enfatizada pela literatura que se debruçou sobre o espaço urbano fluminense, o que ganhou força com o processo de Fusão, em 1975 (ver ABREU, *op.cit.* e CUNHA, 1975). Todavia, a dinâmica núcleo-periferia tem raízes para além da fusão.

contou (...) a Baixada, até pouco tempo, com um elemento de sua posição geográfica que foi da maior importância em sua evolução: a vizinhança da capital do país, o que sempre lhe garantiu a atenção especial da parte das autoridades governamentais e da iniciativa privada. Durante longo tempo, não houve barreiras administrativas nem delimitações de caráter militar e religioso entre a capital e o recôncavo da Guanabara, estando este dentro dos limites do “termo” da cidade do Rio de Janeiro. Assim sendo, zelava esta por aquela, dotando-a de numerosos melhoramentos, como estradas, canais, pontes e assegurando-lhe serviços religiosos e contingentes militares. Era o recôncavo precioso para o provimento das crescentes necessidades de alimentação da capital que crescia, para a manutenção de suas relações com o interior, assim como servia ele de local de residência para uma elite rural que possuía interesse na cidade. (SOARES, *op.cit.*, pp. 47-48)

O exercício do poder político nas condições brevemente descritas nos parágrafos acima trilhou os rumos do autoritarismo, do clientelismo, e do uso da violência. De acordo com Alves (2003), o aparelho de Estado na Baixada Fluminense sempre foi bastante suscetível às práticas violentas, não sendo por acaso o fato de vários matadores da região adquirem notoriedade política. A prática coercitiva parece ter um papel de relevo em um quadro potencialmente explosivo, que articula concentração de pobreza e prevalência de interesses privados na estruturação dos centros de poder locais, afora a constituição de movimentos sociais pelas classes dominadas.

Não por acaso, o estigma de “terra sem lei” ganhou notoriedade na caracterização da Baixada Fluminense nos anos de 1980, época em que os jornais fluminenses deram grande destaque à atuação de grupos de extermínio e às operações policiais em confronto com a criminalidade (BARRETO, 2007; CANO e SANTOS, 2007). Além disso, a história da cidade carrega a marca de longos períodos de intervenção estadual e federal na nomeação do executivo municipal, cujo caso exemplar foi a transformação de Duque de Caxias em Área de Segurança Nacional em 1968, *status* que perdurou até a eleição de Juberlan de Oliveira (PDT), 17 anos depois.

Articuladas às práticas de franca coerção, as disputas políticas entre as frações locais tenderam a formação de amplas redes de influência garantidas por nomeações para cargos públicos, favorecimento de atividades legais e, até mesmo, ilegais. O uso do clientelismo, por outro lado, encontrou campo fértil para sua reprodução, em uma população marcada pela pobreza e violência, carente de praticamente tudo. O deputado Tenório Cavalcanti, cujas práticas violentas ganharam fama em todo o Estado, e ainda inspiram algumas lideranças da política local contemporânea, sabia se utilizar do clientelismo com desenvoltura, como narrou um estrangeiro em suas memórias:

A 27 de setembro, os comerciantes da cidade eram obrigados a fazer contribuições para o Sr. Tenório, que, por sua vez, fazia sua média com o povo, distribuindo fartamente tecidos, mantimentos e brinquedos aos pobres, levando a fama de eterno benemérito.⁵⁴ (FUCHS *apud* SOUZA, 2014, p. 146)

Não se deve esquecer, sobretudo, que o município caxiense possui importância fundamental no contexto político fluminense, com maior intensidade a partir da segunda metade do século XX, dada sua combinação de pólo industrial com um grande colégio eleitoral. Esse conjunto de características, nas quais as contradições do capitalismo dependente brasileiro aparecem expostas e esgarçadas, determinaram uma luta política carregada de elementos antidemocráticos. Em Caxias, o modelo excludente de desenvolvimento (para os de cima), com ordem (para os de baixo), conforme a caracterização de Fernandes (2006) da nossa revolução burguesa, é aplicado com surpreendente esmero pelos que detêm o poder, nos mais diversos níveis.

As ponderações dos parágrafos acima podem ser sustentadas por alguns indicadores contemporâneos do desenvolvimento socioeconômico caxiense. Com uma população estimada, em 2014, de 855 mil habitantes, Duque de Caxias é o terceiro maior colégio eleitoral do estado, e o segundo em arrecadação de impostos. Estamos diante de um município que possui verbas próprias, se afastando – ao menos em tese – da situação de fragilidade econômica que afeta a maioria dos municípios brasileiros.

O município possui um extenso parque industrial, cujo principal segmento é o de petróleo e gás. Uma série de empresas formam esse complexo que, segundo Barbosa (2012), é

⁵⁴ SOUZA ALVES, *op.cit.*, assim caracteriza o clientelismo praticado por Tenório: “Tenório elegia-se [em 1950] deputado federal com 9.000 votos, triplicando sua última votação e ficava como o quarto colocado entre os udenistas fluminenses. A mecânica dessa máquina eleitoral tinha no clientelismo o combustível determinante na produção de votos. O então advogado e deputado federal havia montado um escritório em cima da garagem de sua casa. Ali funcionava um serviço de atendimento que anos mais tarde seria composto por três secretários e 30 atendentes, que dividiam as filas por assuntos como emprego, comida, documentos, problemas familiares.” (p. 87)

a primeira aglomeração do tipo gás-químico no Brasil. Sua presença incentiva a instalação de indústrias transformadoras de plásticos, e de empresas do segmento de polímeros. Além do polo gás-químico, outras grandes empresas compõem o parque industrial municipal, como Sadia, O Globo, Ciferal, e Mabel.

Duque de Caxias também se destaca no setor de comércio e serviços. Sua tradição no setor foi consolidada e ampliada com a abertura da Linha Vermelha, nos anos de 1990, que liga o Centro do Rio de Janeiro à Baixada Fluminense. A abertura dessa via facilitou o acesso à cidade, impulsionando a instalação de *shopping centers*, grandes cadeias de supermercados, e do comércio varejista em geral (FIGUERÊDO, 2010). De acordo com dados de 2013, do IBGE, Caxias possui mais de 10 mil estabelecimentos comerciais, e só perde para a capital fluminense na arrecadação de ICMS. Com um PIB girando em torno dos R\$ 16 bi, em 2014, o que representa 7,6% do PIB dos 92 municípios que formam o estado do Rio de Janeiro, Caxias é um município estratégico para a economia política fluminense.

Diferente de seu desempenho na área econômica, o município decepciona quando observamos os indicadores sociais. Na área de saúde, por exemplo, Caxias perde em quantidade de estabelecimentos de saúde conveniados ao SUS para municípios como São Gonçalo, Campos dos Goytacazes, Nova Iguaçu, Niterói e Macaé. O único hospital municipal vem, desde a sua inauguração, em 2010, sendo alvo de denúncias de superfaturamento na construção do prédio e aquisição de material, além de problemas em relação a equipamentos médicos nunca utilizados, e a atrasos de repasses à OSCIP que o administra, o que levou, em 2012, ao colapso do atendimento da unidade.⁵⁵

No ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁵⁶ do estado fluminense, o município ocupa um modesto 49º lugar, com 0,711, enquanto que no de Incidência de Pobreza, alcança o 10º lugar no estado, com 53,53%. Apesar de toda a riqueza produzida, o rendimento domiciliar per capita da população da área urbana caxiense é de apenas R\$ 478,20

⁵⁵ Os dados são do IBGE, disponíveis em <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=330170&idtema=16&search=rio-de-janeiro|duque-de-caxias|sintese-das-informacoes>. Para mais informações ver <http://extra.globo.com/noticias/rio/baixada-fluminense/mp-entra-na-justica-para-que-hospital-moacyr-do-carmo-funcione-plenamente-5433945.html>. Na recente crise de saúde em que passa o estado, o hospital municipal Moacyr do Carmo acusou um excesso de procura, e o tempo de espera da emergência chegou às 7h, em fins de dezembro de 2015. Ver em <http://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2015/12/crise-no-tj-aumenta-em-40-procura-por-rede-municipal-em-caxias.html>

⁵⁶ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um índice que varia de 0 a 1, com objetivo de sintetizar três níveis de informações sobre qualidade de vida: longevidade, educação e renda. É gerido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ligado à ONU.

(69º no estado). Um dos exemplos mais gritantes da precariedade do espaço urbano caxiense está no que diz respeito ao sistema de abastecimento de água, e de saneamento básico. As reclamações no sítio da CEDAE, e na grande mídia são anuais e constantes, com maior intensidade nos verões.⁵⁷

Durante sua caracterização do pólo gás-químico, ao mesmo tempo em que chamava a atenção para a sua magnitude, Barbosa (op.cit.) não deixou de ressaltar que o distrito de Campos Elísios, local de estabelecimento do polo, “se distingue pela ocupação precária de população de baixa renda, com raros serviços urbanos como saneamento, lixo e transporte” (p. 21). Em Caxias, cerca de 30% dos domicílios não estão ligados à rede pública de esgoto, e 11% não possuem serviço de coleta de lixo. A lista de carências é enorme, e poderíamos prosseguir indefinidamente com os dados exemplares; em síntese, evidenciou-se que a população de Duque de Caxias, em sua maioria composta de pobres trabalhadores, não obtém a contrapartida social do fato de, em seu território, operar uma das principais refinarias e distribuidora de gás, petróleo e derivados, além de outras empresas de grande porte. Os serviços públicos são de cobertura parcial e, aonde são oferecidos, em geral apresentam alguma carência. Vejamos, no item a seguir, como a educação caxiense se incorpora à essa realidade dependente e desigual.

6.2 O sistema educacional de Duque de Caxias

No item anterior argumentamos que o crescimento populacional e econômico, experimentado a partir dos anos de 1940, não se reverteu em melhorias na infraestrutura urbana e dos serviços públicos, como saúde, segurança e saneamento básico. Em relação à educação, campo que investigaremos neste item, a situação não poderia deixar de ser diferente. A precariedade na oferta escolar deita raízes profundas na história da educação caxiense, cuja imensa maioria das escolas públicas foi estabelecida em residências ou prédios alugados – chamadas de ‘escolas isoladas’ –, cuja arquitetura não foi pensada, originalmente, para abrigar alunos do ensino fundamental.

Podemos afirmar sem ressalvas que muitos dos prédios construídos para funcionarem como escolas em Duque de Caxias não merecem tal título, e espanta alguns ainda serem mantidos praticamente sem reformas por períodos de mais de 20, quando não 30 anos.

⁵⁷ Ver, por exemplo, o endereço eletrônico <http://www.caxiasdigital.com.br/blog/tag/cedae/>, que reúne diversas reclamações de moradores de Caxias a respeito da falta d’água. Essa precariedade na distribuição de água também rebate nas escolas municipais. Trataremos dessa questão com maior detalhe no item posterior.

Casos de escolas públicas construídas ou mantidas pelo estado sem quadra de esportes, mesmo quando a lei previa a prática de esportes como parte do currículo obrigatório do 1º grau, são usuais na rede escolar pública caxiense. Contratava-se professores sem concurso público, sendo nomeados pela esfera estadual ou municipal de poder; a formação destes era, em geral, precária, à medida que muitos não possuíam ao menos oito anos de estudo. Os professores de melhor formação que residiam na cidade preferiam lecionar no Rio de Janeiro, que oferecia melhores salários e condições de trabalho (SOUZA, *op.cit.*, 2014, p. 144).

Em linhas gerais, avaliamos que a distribuição de escolas pelo território caxiense obedeceu a trâmites que pouco respondiam às reais necessidades da população local. A construção ou não de um prédio escolar em um bairro dependia de uma série de fatores de caráter estritamente político, tais como capacidade de articulação do vereador com o prefeito, ou se a localidade em questão estaria ou não sob influência de lideranças afinadas com aqueles que ocupavam o executivo ou o legislativo municipal. A manutenção de escolas precárias por longos anos, ou mesmo a ausência delas esteve na agenda de lutas da população caxiense, que em diversos momentos se organizou para garantir a construção, ou para impedir o fechamento de creches e estabelecimentos escolares.

A própria carência de vagas era capitalizada pelas diversas forças políticas locais, através da prática de troca de votos por matrículas na rede municipal e estadual. Ter uma cota de matrículas, conseguir exames de saúde, indicar trabalho, oferecer formação profissional gratuita, e até resolver questões familiares e entre vizinhos eram algumas das medidas do prestígio de um eleito para cargo público, ou até mesmo daquele que pretendia iniciar a carreira política. Ainda hoje é comum se encontrar “centros de assistência social” em Duque de Caxias – ainda que seu raio de atuação tenha sofrido a interferência dos neopentecostais – que oferecem diversos serviços sociais, promovendo lideranças políticas locais. Tenório Cavalcanti, por exemplo, manteve em sua própria casa um escritório para o atendimento da população, que chegou a ter 3 secretários e 30 atendentes; José Camilo Zito, em 1995, então deputado federal pelo PSDB, estruturou um aparelho de assistência equipado com 3 ambulâncias, que ofertava um curso de datilografia para 150 alunos, e consultas médicas (ALVES, *op.cit.*).

6.2.1. As redes municipal, estadual e privada de Duque de Caxias em números: matrículas e unidades escolares

Com fins de estabelecer um ponto de partida para a análise da educação caxiense, de acordo com os dados disponibilizados pelo INEP, e pelo FNDE, elegemos o ano de 1995.

Para isso, destacamos os níveis e modalidades nos quais o município possui atuação mais destacada: a Educação Infantil, a Educação Fundamental e a Educação de Jovens e Adultos (ver Tabela 2). Acreditamos que, nesse hiato de 20 anos, podemos perceber os efeitos das políticas que dialogam com o nosso problema de pesquisa, mormente a LDB/1996, as leis do FUNDEF e do FUNDEB, e o PDE, que deu início ao PME. No ano que antecedeu a promulgação da lei nº 9.394/96, portanto, a população caxiense contava com 273 estabelecimentos pré-escolares, e de 1º e 2º grau,⁵⁸ sendo que 71% destes eram públicos. O município administrava 85 unidades entre creches e escolas de 1º grau, que abrigavam 47.553 matrículas, concentradas nas turmas de 1ª a 4ª série (64%). Tanto a rede municipal quanto a estadual mantinham, em algumas escolas, o funcionamento dos chamados “turnos da fome”, nas quais o dia letivo é dividido em 4 turnos.⁵⁹

TABELA 2 - DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS E MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E FUNDAMENTAL EM DUQUE DE CAXIAS (1995)

	Escolas	1ª a 4º serie	5ª a 8ª série	Pré-escola	Noturno	Total de matrículas	% Total de matrículas
Estadual	103	33.843	23.688	3.760	2.291	59.547	41,31
Municipal	85	28.446	15.824	3.283	4.456	47.553	32,99
Particular	71	14.935	12.559	9.833	0	37.049	25,70
Total	259	77.224	52.071	16.876	6.747	144.149	100,00

Fonte: Censo escolar, INEP/MEC, elaboração do autor.

A comparação dos dados de matrícula à época indicou que o município geria uma rede menor que a sob responsabilidade do estado do Rio de Janeiro, ainda que sua participação na educação local não possa ser considerada marginal. Todavia, os sinais de precariedade evidenciaram-se na manutenção de quatro turnos diários, que nada mais era que a manifestação da carência de vagas, ou seja, da necessidade de se construir escolas. As carências do município também envolviam a formação docente: 2/3 dos professores da 1ª a 4ª série tinham formação de 2º grau (Curso Normal). Outras características de organização do ensino local que nos chamaram atenção foi a maior presença do município na gestão de escolas rurais (17) em comparação com o estado, que concentrava suas escolas na área urbana; já este mantinha cerca

⁵⁸ De acordo com Lei nº 5.692/71, o ensino de 1º grau, obrigatório, tinha duração de 8 anos letivos. O nível posterior, o 2º grau, durava 3 anos letivos (ver Capítulos II e III da Lei). Essa denominação foi modificada para a forma atual (fundamental e médio) pela LDB/1996.

⁵⁹ O Censo Escolar de 1995 informa que 7.000 crianças frequentavam os turnos da fome na rede municipal de Duque de Caxias.

de 12.724 matrículas de tempo integral – legado dos CIEPs que permaneceram ligados a SEEDUC –, enquanto as redes municipal e particular não ofereciam essa modalidade.

Não podemos deixar de mencionar na composição da rede a questão da escola particular. Em 1995, o município era dotado de 71 estabelecimentos de ensino privados de pré-escola, 1º grau, o que correspondia a pouco mais de 25% do total de matrículas nesses níveis. Isso a colocava no terceiro lugar em número de estabelecimentos, atrás da rede estadual e municipal. Ao compararmos com alguns municípios vizinhos da RMRJ durante o mesmo período, observamos que a escola particular de Caxias detinha uma participação relativamente modesta na oferta de matrículas. Em municípios como Nova Iguaçu, Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo, esse segmento abocanhava de 40% a 60% do universo de matrículas, em detrimento da rede municipal (os estados se mantêm com algo entre 30% a 40%). Entretanto, os números reduzidos não devem ser imediatamente associados a uma debilidade do setor. Dois exemplos nos levam a essas considerações, sendo um de caráter histórico, e outro contemporâneo. Primeiro, a participação ativa do sindicato dos estabelecimentos privados de Duque de Caxias na apresentação de uma emenda constitucional, em 1987, cujo mote era a manutenção – e até mesmo a ampliação – das bolsas de estudo para crianças carentes, financiadas por verbas públicas, que garantiria uma vaga nas escolas particulares para essas crianças (CUNHA, 2009, p. 378). Segundo, a presença de um representante do setor privado na atual composição do Conselho do FUNDEB/Caxias, uma participação que nos leva a supor que seus objetivos são semelhantes aos da emenda proposta pelas escolas privadas caxienses há quase trinta anos.⁶⁰

Doze anos depois, em 2007, o quadro já se encontrava bastante modificado, como é possível ver na Tabela 3. Antes de tudo, o total de matrículas nos níveis infantil e fundamental mais que dobrou, crescimento derivado da política de universalização do último nível, que atingiu taxas de escolarização líquida de mais de 97%, em nível nacional, já em fins dos anos de 1990. O número de matrículas municipais cresceu 95%, e o número de escolas saltou de 85 para 155 unidades, o que denota o processo de municipalização, problematizado no capítulo anterior. Todavia, boa parte do processo de universalização do EF contou com a presença importante da Metro V,⁶¹ que passou a ser responsável por quase 60% das matrículas de EF de

⁶⁰ Outra prática comum de influência local da escola privada na rede pública encontra-se na nomeação de pessoas ligadas a donos de escolas privadas para cargos de confiança na SMEDC. Alguns desses donos são, inclusive, políticos locais, como é o caso de Dica (PMDB), ex-deputado estadual e federal.

⁶¹ A administração da SEEDUC-RJ divide-se em Regionais Administrativas e Pedagógicas (RAPs), de acordo com o Decreto estadual nº 42.838, de 4 de Fevereiro de 2011. A Metropolitana V (Metro V) é a RAPs que responde

Caxias. Ou seja, o crescimento da rede municipal, especialmente de sua participação do EF, não correspondeu ao declínio da participação do estado nesse nível. O que é mais impressionante, contudo, é que essa participação ampliada da educação estadual na oferta de matrículas foi operada mesmo com a *diminuição* do número de unidades administradas pela Metro V. Não é difícil imaginar um quadro composto de salas sobrelotadas, resultado de um tipo de reorganização precária como essa.

Podemos fazer outras duas considerações, ao compararmos 1995 com 2007. Primeiro, a redução da participação da rede particular de ensino caxiense no total de matrículas, de 25% para 10%, o que significou, em números absolutos, uma perda de cerca de 4.000 matrículas no período. Os dados indicam que a universalização do EF, após a LDB/1996, não foi favorável para as escolas que disputavam esse mercado. Ademais, a focalização na universalização do EF parece que também foi decisiva para o abandono, pelo poder público, da EI, e da EJA. Em Caxias, o estado perdeu cerca de 3.000 matrículas e, ao todo, as matrículas de EI foram reduzidas em 37% - a despeito do crescimento da participação do município no setor.

TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS E MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E FUNDAMENTAL EM DUQUE DE CAXIAS (2007)

	Escolas	Ed Infantil	1º ciclo do EF	2º ciclo do EF	EJA	Total Matrículas	% Matrículas
Estadual	88	405	108.261	74.075	5.419	188.160	59,89
Municipal	155	5.139	62.231	25.575	0	92.945	29,59
Particular	129	4.986	15.508	10.718	1.841	33.053	10,52
Total	372	10.530	186.000	110.368	7.260	314.158	100

Fonte: Censo escolar, INEP/MEC, elaboração do autor.

Os dados do último censo de 2014 revelam mudanças ainda mais profundas. O total de matrículas dos níveis e modalidades destacadas diminuiu a níveis comparáveis aos de 1995, o que significou uma redução de 91% em números absolutos. Contraditoriamente, houve um aumento de unidades, com especial destaque para a rede municipal (de 155 para 173), e para a rede particular (de 129 para 227). Vale sublinhar a recuperação dessa última em relação à participação no total de matrículas de EI e EF, o que significou um salto de 21 pontos em relação

pela SEEDUC-RJ no município de Duque de Caxias. Existem, ao todo, 14 RAPs espalhadas pelo Estado, mais a Diretoria Especial de Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas. Mais informações em <http://www.rj.gov.br/web/seeduc/exibeconteudo?article-id=375402>, acessado em 6 de janeiro de 2016.

à 2007, passando a 31%. Ao crescimento da rede particular correspondeu à boa parte da redução da rede estadual, que caiu de 59% para 21% no período.

TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DE ESCOLAS E MATRÍCULAS DA EDUCAÇÃO INFANTIL E FUNDAMENTAL EM DUQUE DE CAXIAS (2014)

	<i>Escolas</i>	<i>Ed Infantil</i>	<i>1º ciclo do EF</i>	<i>2º ciclo do EF</i>	<i>EJA</i>	<i>Total Matrículas</i>	<i>% Matrículas</i>
Estadual	86	0	0	28.827	6.028	34.855	21,21
Municipal	173	10.051	43.870	15.984	8.568	78.473	47,74
Particular	227	10.699	23.067	15.065	2.203	51.034	31,05
Total	486	20.750	66.937	59.876	16.799	164.362	100,00

Fonte: Censo escolar, INEP/MEC, elaboração do autor.

A rede municipal caxiense consolidou sua posição de liderança, no setor público, no atendimento da EI, do EF e do EJA, seguindo a tendência nacional de municipalização da educação. Em relação ao primeiro, o estado retirou-se completamente, conforme já apontado na análise dos dados de 2007. A rede municipal, por sua vez, dobrou sua participação no período. O mesmo aconteceu em relação ao primeiro ciclo do EF, na qual a educação municipal só concorre com as escolas privadas. Mesmo o último mantendo uma participação importante na oferta de matrículas de 2º ciclo do EF, e de EJA, a Tabela 4 mostra que a rede municipal passou a assumir boa parte das tarefas que antes cabiam ao estado, consolidando o processo de municipalização dos serviços educacionais; mas para um município que dispõe de um orçamento generoso, conforme demonstramos no item anterior, a sua participação no total de matrículas – menos da metade – nos pareceu tímida.

6.2.2 O SEPE-Caxias: condições precárias de trabalho e denúncias contra o PME

O Núcleo do SEPE de Duque de Caxias, ou simplesmente SEPE-Caxias, é mais um importante centro de poder local, no campo da educação. Estabelecido em 1979, tem cerca de 2.500 profissionais da educação filiados, entre ativos e aposentados, das redes municipal e estadual, e costuma ter uma postura bastante combativa na representação da categoria. As greves da rede municipal têm, em geral, mais de 90% de adesão, o que vem garantindo conquistas salariais para os professores, que hoje possuem um Plano de Cargos e Salários, e uma das melhores remunerações da rede pública do Estado do Rio. Além da luta por salários para ativos e aposentados, o SEPE-Caxias também costuma incorporar, nas negociações com a prefeitura, demandas por material e infraestrutura escolar, eleições para direção, e demais

questões político-pedagógicas. A direção é colegiada, formada de acordo com o princípio da proporcionalidade, e divide-se entre militantes do PSOL, PSTU, PCB, PT e independentes.

O sindicato representa professores e funcionários das redes municipal e estadual, sendo o núcleo que possui o maior número de filiados de todo o estado. Além disso, o SEPE-Caxias é também o único núcleo que mantém reuniões mensais de representantes escolares, o “Conselho de Representantes do SEPE-Caxias” que conta com participação média de 30 escolas. Os representantes, eleitos por professores e funcionários da escola, inclusive, têm direito à liberação de carga horária em dias de reunião. No período de nossa pesquisa de campo, em 2014, o SEPE-Caxias liderou uma greve de 28 dias, nos meses de maio e junho. Tratou-se de uma greve das mais emblemáticas da categoria, nos últimos anos, porque a pauta focou, para além de questões salariais, o problema das condições de trabalho docente. Nesse sentido, ela incluiu a eleição para diretores, a realização do concurso público, o fim do quarto turno, e a reforma das escolas na mesa de negociação com o prefeito.

O período da greve de 2014 (ver Figuras 1 e 2) foi um momento muito rico para o trabalho de pesquisa, pois a vivência de assembleias e atos favoreceu um maior contato com profissionais da rede, nos quais procurei informações sobre o desenvolvimento do PME em suas escolas. Em um ato do início da greve, por exemplo, foi feita a denúncia, no carro de som, de que as atividades do PME ocupavam toda a sala de informática de uma escola, inviabilizando-a para o seu fim original, enquanto que, em outra escola, o mesmo se deu em relação à Sala de Leitura.

FIGURA 2 – Assembleia dos profissionais de educação de Duque de Caxias, em frente à sede da prefeitura (Campos Elísios), durante a greve de 2014



Fonte: autor.

FIGURA 3 – Fechamento da pista central da Rodovia Washington Luís, ato da greve de 2014



Fonte: autor.

Em outro ato da categoria durante a greve conversei com uns professores que afirmaram que, em uma escola, as aulas de reforço do PME aconteciam em um “puxadinho”, separado por divisórias, sem ventilação. Outra professora contou uma história parecida com a que narramos acima: em sua escola o PME monopolizava o laboratório de informática. Dessa

forma, durante a greve conseguimos evidências mais concretas que o PME ocorria de forma precária na maioria das unidades caxienses, o que direcionaria nossos critérios de escolha das escolas a serem pesquisadas. Essas evidências não se resumiram às anotações em nosso caderno de campo, dessas conversas e observações. Conseguimos junto aos professores que participaram do Comando de Greve em 2014, algumas fotos de unidades escolares, destinados às oficinas do PME na rede municipal; nelas, a precariedade na arquitetura empregada salta os olhos (ver Figuras 4, 5, 6 e 7).

FIGURA 4 – Sala da oficina de acompanhamento pedagógico do PME, em uma escola do 1º distrito



Fonte: SEPE-Caxias (2014).

FIGURA 5 - Outro espaço reservado às oficinas do “Mais Escola”, versão caxiense do PME, na mesma escola da Figura 4



Fonte: SEPE-Caxias (op.cit.).

FIGURA 6 – Segundo denúncias de professores da rede municipal, as crianças dessa escola realizavam as oficinas de esporte do PME nesse espaço descoberto



Fonte: idem.

FIGURA 7 – Espaço destinado às oficinas de letramento e matemática do PME, em uma escola do 4º distrito (Xerém). Reparem que ele também é utilizado para depositar material escolar, e outros, como galões de água mineral e uma escada



Fonte: SEPE-Caxias (ibid.)

Os espaços escolares caxienses, que expressam com tanta riqueza a situação de precária da escola mínima brasileira, motivaram a direção do SEPE-Caxias a organizar o dossiê *Situação de algumas das unidades escolares da rede pública municipal de Duque de Caxias*, ao qual tivemos acesso. Mantendo o sigilo quanto ao nome das escolas, reproduzimos abaixo um dos inúmeros relatos e uma imagem – o dossiê trata de 21 escolas – que envolvem, dentre outros problemas, a superlotação, o forte calor, goteiras, as soluções temporárias que se tornam definitivas, ou seja, uma ausência significativa de condições dignas para o exercício da tarefa de educar.

Escola Ômega, no bairro Esparta, 1º distrito

A escola está funcionando no espaço de um salão de Festas (sic).

Na parte de cima com 4 salas minúsculas e improvisadas, que quando chove tem goteiras dentro das salas (sic).

Na parte de baixo, as salas são divididas por divisórias.

Há apenas 1 banheiro para 300 crianças.

Não tem espaço para circulação. Só pode merendar 1 turma de cada vez.

Acidente fatal com um funcionário da empresa que montou as divisórias. Morreu eletrocutado e pela queda do 2º andar em outubro do ano passado. (SEPE-Caxias, ibid.)

FIGURA 8 – Fachada de uma escola do 2º distrito, que atende 200 alunos do 1º segmento do EF, em 2 turnos. A legenda diz que o prédio é alugado, e não possui manutenção adequada. A equipe não possui dirigente de turno, e os alunos não têm Sala de Leitura e aulas de educação física



Fonte: Idem.

6.2.3 Verbas milionárias e gastos controversos na educação municipal

Outro ponto interessante para avaliação do sistema escolar local, a partir de uma perspectiva que valorize a atuação municipal no arranjo político da educação, diz respeito aos recursos que compõem o financiamento público desta atividade. A questão da utilização dos recursos por parte município foi, de fato, umas das principais argumentações da categoria nos embates com o governo Alexandre Cardoso, durante a greve da rede municipal, em 2014. Afinal, se Duque de Caxias é a “cidade do bilhão” – referência ao orçamento municipal de 2014, cuja previsão era de R\$ 1,3 bilhão, entre impostos e transferências constitucionais – como explicar a existência de escolas convivendo com a falta d’água, funcionando sem material didático, climatização, quadra de esporte, bibliotecas, etc.?⁶²

⁶² Todo movimento de greve da rede municipal de Duque de Caxias apresenta diversas denúncias sobre os problemas de infraestrutura das escolas. O mais lembrado é o da falta d’água que, além de impedirem o funcionamento da escola, impede também o

A mesma questão dos usos das verbas da educação no município chamou à atenção do Ministério Público Federal de São de Meriti (MPF/RJ) que, em conjunto com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), liderou o projeto Ministério Público pela Educação (MPEDUC), em Duque de Caxias, implantado em agosto de 2014 (Portaria PRM/SJM/ERGE, nº 04/2004). Dentre as justificativas elencadas para sua implantação, considerou-se a necessidade de investigar os motivos do município apresentar baixos índices no Ideb, “apesar dos altos e crescentes investimentos financeiros do MEC/FNDE” (op.cit.).

Com afã de obter tais respostas o MPEDUC em Caxias estabeleceu diversas etapas de diagnóstico da educação no município como, por exemplo, a realização de uma série de audiências públicas, nos quatro distritos caxienses, a fim de ouvir o governo e a sociedade civil local sobre os problemas educacionais em Duque de Caxias, visitas dos Procuradores às escolas caxienses, envio de questionário eletrônico aos conselhos escolares, gestores escolares e municipais, dentre outras. Uma vez consolidadas essas informações, cabe ao MPEDUC a elaboração de recomendações e “peças de atuação”, que devem ser executadas pelos gestores, sob supervisão do primeiro.⁶³

Nas atas das audiências públicas realizadas pelo MPEDUC dos anos de 2014 e 2015, o problema da infraestrutura das escolas municipais foi citado diversas vezes, confirmando o já exposto no item anterior. As suspensões de aulas por motivo de falta de água nessas escolas, por exemplo, não são repostas integralmente, lembrou um representante da sociedade civil, prejudicando o direito à educação.⁶⁴ O próprio governo municipal reconheceu o problema. Na palavra da subsecretaria de educação e infraestrutura, Bianca Fogli, destacou que um diagnóstico dos problemas das escolas indicou a necessidade de se melhorar o fornecimento de água, além de melhoria de estrutura dos prédios;⁶⁵ o secretário de educação Marcos Villaça, por sua vez, destacou que, apesar da solução de abastecimento das escolas por

⁶³ O *Ministério Público pela Educação – Escola com participação* é um projeto estratégico do MPF, que deve ser executado no território nacional, em parceria com os Ministérios Públicos dos Estados. O MPF entende que essa ação deva ser o tema prioritário das ações dos Procuradores da República e dos Promotores de Justiça. Presente em diversas cidades brasileiras, o MPEDUC tem por objetivos fomentar a transparência na utilização dos recursos educacionais, para a qual a participação da sociedade civil é entendida como fundamental, acompanhar a execução das políticas públicas financiadas com recursos do MEC/FNDE, garantir o direito à educação para a população, e identificar os motivos dos baixos índices do Ideb nos municípios e escolas brasileiras. Dentre seus parceiros na sociedade civil, destacamos as Organizações Globo, a Fundação Lemann, e o British Council. Informações em <http://mpeduc.mp.br/>, acessado em 28 de dezembro de 2015.

⁶⁴ Ata da Audiência Pública do MPEDUC em Duque de Caxias, referente às escolas do 1º distrito, realizada em 17/11/2014, p. 4. Disponível em <http://mpeduc.mp.br/>, acessado em 17 de julho de 2015.

⁶⁵ Ata da Audiência Pública do MPEDUC em Duque de Caxias, referente às escolas do 2º e 3º distritos, de 21/01/2015, p. 7. Disponível em <http://mpeduc.mp.br/>, acessado em 17 de julho de 2015.

caminhões-pipa ser “paliativa”,⁶⁶ o abastecimento ficou mais ágil a partir de uma atuação do MPEDUC junto à CEDAE. Contudo, a professora Solange, de uma escola do 4º distrito, afirmou que sua unidade só era abastecida uma vez por semana;⁶⁷ enquanto que um pai de aluno do 3º distrito, disse que pôde constatar a má qualidade da água fornecida para a escola de seu filho.⁶⁸

Além da questão de falta de água, foi destacada, nas audiências públicas o problema dos recursos para as unidades municipais. Segundo o Sr. Jorge, representante dos pais de alunos, a escola municipal onde um dos seus filhos está matriculado sofre com problema da falta de verbas. Um professor lotado no 4º distrito afirmou que em sua unidade não há verbas suficientes para a compra de material didático.⁶⁹ Na verdade, os recursos da educação municipal são centralizados pelo governo, e as gestões das escolas não recebem quaisquer repasses da SMEDC. Desta maneira, os únicos recursos à disposição do gestor de uma escola municipal caxiense são aqueles enviados pelo governo federal, tais como o PDDE,⁷⁰ e o PDDE-Educação Integral, que é destinado exclusivamente ao PME. O problema foi reconhecido pelo secretário de educação Villaça, que informou que o governo estava estudando a possibilidade de criação de uma verba municipal – de cerca de R\$ 8.000,00 – a ser entregue diretamente ao diretor, que poderia resolver problemas imediatos e de baixo custo, da mesma forma que o PDDE.⁷¹

O problema da carência de recursos parece impactar diretamente no estado de conservação, e na possibilidade de utilização pedagógica dos prédios escolares municipais caxienses. Já mencionamos, em parágrafos anteriores, que muitos deles não foram pensados, originalmente, como unidades escolares, à medida que eram residências compradas pela prefeitura, e utilizadas como escolas. Nas atas das audiências públicas do MPEDUC foi detectado que tal prática de aluguel de prédios permanece na educação municipal caxiense, com maior peso na Educação Infantil. Uma professora ressaltou que faz uso de um termômetro em suas aulas, e que ele sempre registra temperaturas superiores a 30°C. O desconforto causado

⁶⁶ Ata da Audiência Pública do MPEDUC em Duque de Caxias, referente às escolas 4º distrito, de 21/01/2015, p. 5. Disponível em <http://mpeduc.mp.br/>, acessado em 17 de julho de 2015.

⁶⁷ Ver nota 56.

⁶⁸ Ver nota 55.

⁶⁹ Ver nota 56.

⁷⁰ Sobre o PDDE, ver o capítulo 4 desta tese.

⁷¹ Ver nota 54.

pelo calor, segundo ela, prejudica o seu desempenho, e dos alunos. Além disso, informou que no prédio de sua escola existem inúmeras goteiras quando chove.

Diante de tal quadro, composto de várias carências, torna necessária uma análise dos recursos educacionais do município caxiense. Será que os recursos locais, aos quais se adicionam as verbas repassadas pelo FNDE/MEC, não são suficientes para a manutenção adequada do sistema municipal de educação? Como são utilizadas as verbas da educação caxiense? Qual a possibilidade de controle dessa utilização pela sociedade civil, através dos diversos conselhos de participação e fiscalização (escolar, FUNDEB, etc.)? Na tentativa de responder essas perguntas, tentaremos comparar, em uma série histórica, o montante das verbas caxienses com outros municípios da RMRJ, associando-a à uma análise de dois documentos de 2014: o capítulo da Educação na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) do município, e da prestação de contas anual das despesas educacionais pagas pela prefeitura, essa última disponível no sítio do FNDE <http://www.fnde.gov.br>.

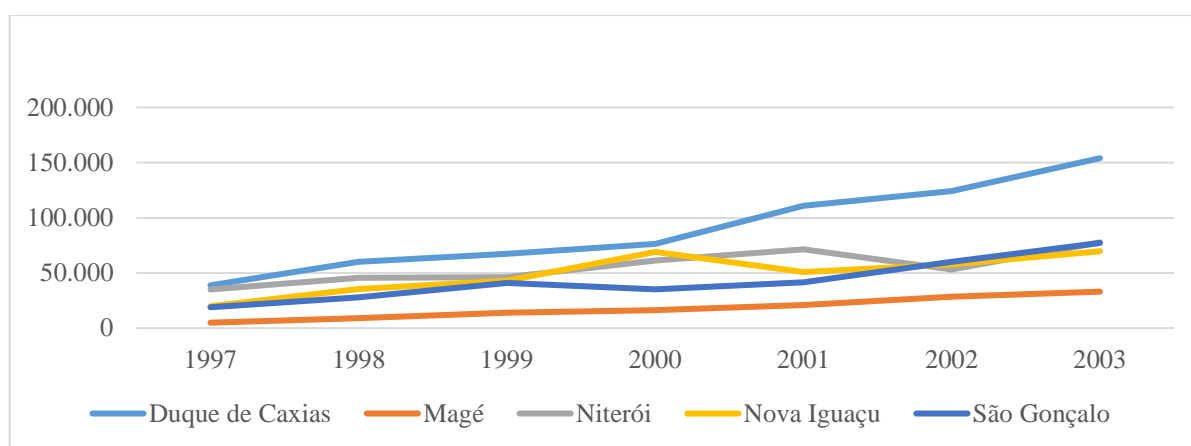
Em relação aos dados para a construção da série histórica, o governo federal disponibiliza, no mesmo sítio do FNDE, o demonstrativo de receitas e despesas municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino, denominado Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), por município, a partir de 2005. Para anos anteriores, recorreremos ao estudo de Davies (2007), sobre a evolução das despesas em educação dos municípios fluminenses, de 1997 a 2003. Nesse estudo, aliás, o autor comenta da dificuldade em ter acesso às despesas contábeis dos mesmos. Além disso, existe o problema da discrepância e da confiabilidade das informações prestadas pelos órgãos competentes de distintas esferas, como foi caso na comparação entre os dados encontrados pelo autor no Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro (CIDE), e a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).⁷²

A despeito dos problemas quanto à transparência dos dados fornecidos pelos órgãos públicos, Davies (op.cit.) demonstrou que a receita da educação caxiense foi uma das que mais cresceu dentre os municípios fluminenses no período – cerca de 301%(!). Ademais, o montante de recursos destinados à educação só foi superado por aquele da capital do Estado, provocado,

⁷² Procuramos, sem sucesso, informações sobre as despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino dos municípios fluminenses a partir de 1995 nos sítios do CEPERJ (instituição que substituiu o CIDE) e da STN, a fim de aprofundarmos o quadro esboçado a partir da análise do Censo Escolar daquele mesmo ano. Davies (op.cit.) cita dois exemplos que denotam a fragilidade das informações sobre os gastos públicos em educação: o crescimento de recursos não acompanhado pelo aumento de matrículas na rede pública (especialmente entre 1997 e 1998), e se as despesas foram empenhadas, liquidadas ou pagas. Segundo o autor, muito provavelmente trata-se das empenhadas, que podem – e, via de regra, o são – ser modificadas durante os exercícios seguintes.

em parte pela lei a determinação de que a prefeitura de Caxias destine até 35% de total de sua receita de impostos para a educação.⁷³ O Gráfico 1 facilita a visualização da evolução dos recursos de algumas prefeituras da RMRJ, compreendidos no período de 1997 a 2003. Nele se percebe a tendência para o aumento progressivo de recursos municipais, efeitos do conjunto de reformas que acompanharam, e se sucederam, à promulgação da LDB, tais como lei do Fundef e do PDDE. Essas últimas peças legais incentivaram, respectivamente, a execução dos recursos ao nível dos municípios e da escola, de acordo com o discutido no capítulo anterior.

GRÁFICO 1 - Evolução das despesas em educação de prefeituras da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em milhares de reais (1997-2003)



Fonte: CIDE e STN *apud* Davies (2007).

A garantia de que os recursos para a manutenção e desenvolvimento da escola pública seriam, a partir do FUNDEF, encaminhados às prefeituras, foi determinante para que elas passassem a ter uma maior participação na gestão de matrículas. Tal fato somou-se aos esforços da União em direção à universalização ensino fundamental, cuja preferência de oferta está com as prefeituras. Faz-se necessário ressaltar, contudo, que o processo de transferência de responsabilidade desse nível do ensino variou bastante entre os Estados da federação, e até mesmo entre municípios do mesmo Estado. Aliás, essas diferenças nos ritmos da municipalização do ensino respondem (1) ao diferencial de poder de cada instância administrativa da educação no Estado, que é a forma mais usual de distribuição de responsabilidades no território que é de sua competência e (2) à força da organização da escola privada. Vimos que, a respeito da oferta de EI, e da EF em Duque de Caxias, o estado ainda

⁷³ De acordo com o art. 94 da Lei orgânica de Duque de Caxias, o município deve aplicar “até” 35% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino público. A inclusão da preposição “até” na lei substituiu a expressão “nunca menos” do texto original, de acordo com uma emenda de 1996 (Emenda nº8).

guarda uma participação importante no segundo ciclo do Fundamental, enquanto que a educação privada detém 30% do total de matrículas nesses níveis do ensino.

O cenário descrito nesse item aponta para uma contradição fundamental relacionada ao financiamento público da educação caxiense. Apesar de ser um município “rico”, e esta riqueza se confirma quando olhamos para as verbas da educação caxiense, não conseguimos perceber essa riqueza refletida nos espaços escolares. Para se ter uma ideia do tamanho de tal contradição, vejamos os dados da Tabela 5, abaixo, que compara os gastos com a educação de diversos municípios da RMRJ, de 2005 a 2014, período posterior ao disposto pelo Gráfico 1, da página anterior. Nela é possível perceber que, mesmo não sendo o município que apresentou a maior variação positiva nos gastos com a educação – posto que coube à Itaguaí, com 406,7% –, manteve o 2º lugar em verbas na RMRJ, perdendo apenas para a capital. Para se ter ideia desse montante, basta observar que o valor dos gastos previstos para 2014, mais de R\$ 700 milhões, é superior à soma das receitas de Belford Roxo, Itaboraí e Itaguaí. Além disso, a Tabela 5 também demonstra o impacto do FUNDEB nos recursos educacionais dos municípios, que praticamente dobraram do período de 2007 a 2012.

TABELA 5 – Gastos com a educação de municípios da RMRJ (2005-2014)

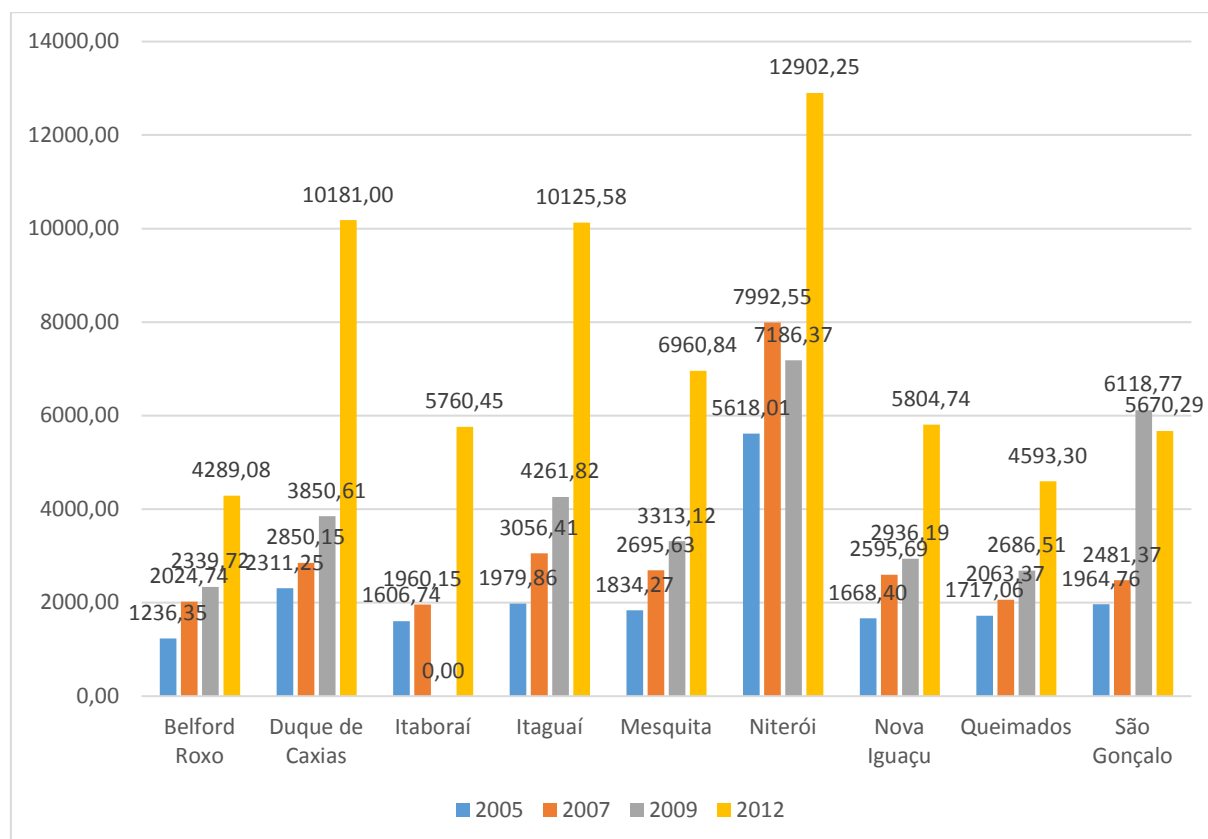
Municípios	2005	2007	2009	2011	2012	2013	2014¹	2005/2012 (%)
Belford Roxo	56.542	93.798	107.173	151.973	156.946	189.944	203.726	260,31
Duque de Caxias	217.600	260.638	337.117	408.426	540.570	547.431	701.889	222,56
Itaboraí	43.374	54.849		124.626	138.965	187.147	203.739	369,73
Itaguaí	34.311	58.512	76.048	112.138	156.258	162.462	173.863	406,73
Mesquita	21.450	30.741	38.018	52.173	63.455	59.165		175,83
Niterói	115.377	155.607	160.831	208.787	242.072	299.648	280.914	143,47
Nova Iguaçu	98.224	150.049	171.277	261.705	284.972	310.391	334.480	240,53
Queimados	23.625	25.885	36.104	48.864	54.550	53.030		124,47
São Gonçalo	95.018	110.642	265.940	188.478	205.100	194.546		104,75
Total	705.521	940.721	1.192.508	1.557.170	1.842.888	2.003.764		161,21

Fonte: FNDE/SIOPE e TCE-RJ. Essas receitas tem as seguintes origens: impostos municipais, FUNDEF/FUNDEB, Salário Educação e verbas do FNDE (PDDE, Mais Educação, etc.). ¹Os espaços em branco se referem aos municípios que não entregaram suas prestação de conta.

O Gráfico 2 dispõe os gastos per capita em educação municipal de diversas prefeituras da RMRJ, no período de 2005 a 2012. Ele pode aprofundar a compreensão do peso dos recursos próprios de Duque de Caxias. Nele, vemos que Caxias, com R\$ 10.125,40 por

aluno, no ano de 2012, só ficou atrás de Itaguaí – por muito pouco, é bem verdade – e Niterói que, por sua vez, possui uma das menores redes municipais da região, e uma das maiores receitas de impostos per-capita. Assim, os dados indicam claramente que o município dispõe de recursos suficientes para manter e desenvolver sua rede de escolas, com políticas próprias e autônomas de outras instâncias.

GRÁFICO 2 - Gastos municipais X Matrícula em reais (2005/2012)



Fontes: FNDE/SIOPE e TCE-RJ, e Censos escolares, elaboração do autor.

Mas ainda nos resta responder como o município gasta essas verbas em educação. No Quadro de Detalhamento de Despesa (QDD) da LOA de 2015, na qual foi previsto um orçamento de R\$ 689 milhões, o quadro é de bonança. Com as despesas com pessoal orçadas em menos de 50% do montante total para o ano, o governo reservou mais de R\$ 60 milhões para a construção de novas unidades;⁷⁴ R\$ 20 milhões para adequação das escolas do EF, e das unidades de EI; e mais R\$ 27 milhões para material didático e paradidático para as escolas, pré-escolas e creches (PMDC, 2014). Cabe sublinhar que o QDD da LOA do ano anterior seguiu o

⁷⁴ O valor médio de uma escola com 12 salas e quadra coberta é de R\$ 13,5 milhões, conforme estipulado pelo FNDE, através do PAR. Mais informações em <http://www.fnde.gov.br/programas/par/par-apresentacao>, acessado em 29 de dezembro de 2015.

mesmo padrão de gastos, a despeito de todas as evidências da situação de carência que as escolas de Duque de Caxias atravessam. Desta maneira, o plano de utilização dos recursos da educação contrasta profundamente com o cenário descrito no Dossiê do SEPE-Caxias, e nas audiências públicas organizadas pelo MPEDUC, discutidas nos parágrafos acima.

A LOA, contudo, não é nada mais que uma carta de intenções orçamentárias expressas em rubricas que, em Duque de Caxias, se assemelha à mera formalidade normativa. Para dados mais condizentes com a realidade, ou seja, para se saber o que foi efetivamente pago pela prefeitura em termos de educação pública, temos que consultar a rubrica “Despesas pagas” no Relatório Consolidado de Despesa, do SIOPE, também disponível no site do FNDE. Ali, a bonança prevista pela LOA é frustrada, e as rubricas realmente pagas, menos claras e diretas que as expressas naquele documento. O Consolidado de Despesa do ano de 2014⁷⁵ nos informa que, dos R\$ 592 milhões em despesas pagas, só em cargos comissionados (“Contratação por tempo determinado”), a prefeitura caxiense gastou R\$ 24 milhões; ela também financiou matrículas na rede particular, que somaram um total de R\$ 944 mil, sob a rubrica “Auxílio financeiro a estudantes”(sic); e gastou quase R\$ 5 milhões em carros pipa (“Fretes, transportes e encomendas”).⁷⁶ Por outro lado, dos R\$ 61 milhões previstos para a construção de escolas, só R\$ 2,3 milhões foram executados, o mesmo acontecendo com a compra de material didático, que custou R\$ 550 mil aos cofres da prefeitura, muito abaixo dos R\$ 2,4 milhões reservados na LOA para o ano.

A questão de como a PMDC utiliza suas verbas educacionais fica, portanto, em aberto. A LOA, por si só, não é uma fonte satisfatória de informações, pois suas rubricas não são necessariamente cumpridas no ano fiscal. Já o relatório de “Despesas Pagas” em educação, informado pela prefeitura ao FNDE, deixa mais dúvidas que certezas, por conta do teor de suas rubricas, que não são claras para o cidadão leigo, em muitas das vezes. O gasto de R\$ 9 milhões sob a rubrica de “Gêneros Alimentícios”, por exemplo, não ficou claro, a medida que as verbas para a merenda são de origem federal. Seria esse valor referente aos fretes de alimentos para as escolas? Não conseguimos descobrir. A impressão é que os recursos educacionais não são diretamente geridos pela SMEDC – as equipes diretivas não recebem nenhuma verba local para

⁷⁵

Disponível

em

<https://www.fnde.gov.br/...min=3&planilhas=125&descricaoItem=Consolidado+de+Despesa&descricaoItem=Consolidado+de+Receita&nivel=>, acessado em 29/04/2015, às 18:21:52.

⁷⁶ O teor de algumas dessas rubricas foi esclarecido pelo próprio Secretário de Educação Marcos Villaça, durante a data-base de 2015.

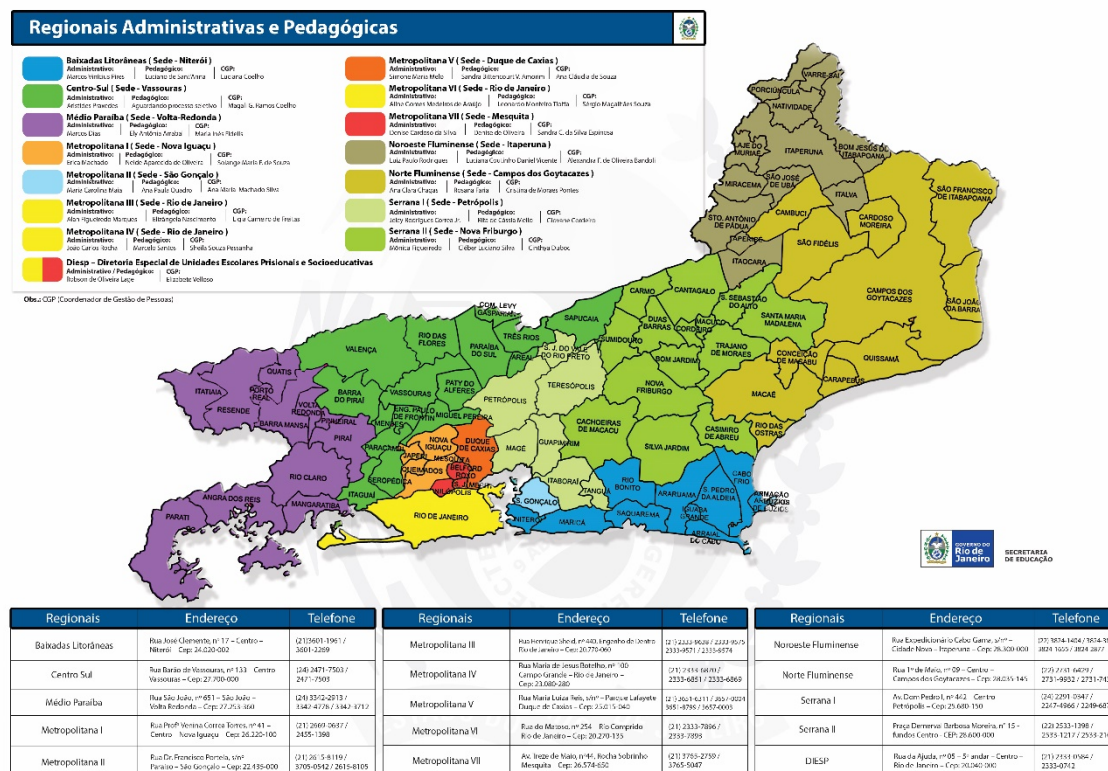
a gestão – e mal geridos pela PMDC, para dizer o mínimo, à medida que um orçamento de mais de R\$ 600 milhões ano não é o bastante para garantir o abastecimento de água, oferecer material didático às unidades, para a manutenção e ampliação dos prédios existentes, e construção de novas escolas.

6.2.4 A administração da educação municipal em Duque de Caxias

Foquemo-nos, por agora, na questão de organização da educação no Estado, tomando como exemplo o fluminense, de acordo com a Figura 1 abaixo. A divisão administrativa instituiu *Regionais Administrativas e Pedagógicas* que, via de regra, obedecem a critérios que se aproximam da divisão regional do Estado do Rio (ver Figura 9). Os municípios de Duque de Caxias e de São Gonçalo são os únicos, fora a capital, que possuem regionais próprias (Metropolitana V e II, respectivamente). Já discutimos, itens anteriores que, em Duque de Caxias, a SEEDUC-RJ tem maior participação nos anos finais do ensino fundamental, nos quais superam o município em número de matrículas. No Censo Escolar 2014, o Estado mantém 24,5% do total de matrículas para todo o fundamental, contra 47% da rede municipal, e 28,2% da rede privada. Todavia, na consideração da importância da rede, devemos lembrar que, de acordo com Cunha (2009), as secretarias municipais do Estado do Rio de Janeiro tinham por costume pautar as suas ações de acordo com a instância administrativa local da SEEDUC. Além disso, não é difícil encontrar docentes que, ainda hoje, ocupam cargos administrativos e docentes na Metro V e na SMEDC.⁷⁷

⁷⁷ Não foi preciso ir muito longe para encontrarmos um caso em Duque de Caxias. A antiga coordenadora do PME da cidade, substituída em 2014, também ocupava um cargo na Metropolitana V.

FIGURA 9 – Divisão administrativa da SEEDUC-RJ



Fonte: SEEDUC-RJ (2015)

A rede particular caxiense, ainda que se faça notar com maior intensidade no ensino médio e superior, mantém uma fatia considerável de matrículas no nível fundamental e infantil. Seu nível de organização já pôde ser percebido durante a Constituinte de 87-88, quando o Sindicato de Estabelecimentos de Ensino de Duque de Caxias apresentou uma emenda que claramente favorável à transferência de recursos públicos a rede privada. Tais fatos nos levam a supor que, ainda que não possua o mesmo tamanho, em número de matrículas, de outras redes da RMRJ, como são os casos de Niterói e São Gonçalo, as escolas privadas caxienses dispõem de influência política local a fim de resguardar seus interesses – mesmo que para isso elas apoiem políticas que empobrecem a escola pública. Também não é incomum encontrar docentes que atuem nas redes privada e pública de Caxias, e até mesmo profissionais ligados apenas à rede privada que assumem cargos comissionados na SMEDC.⁷⁸

⁷⁸ Foi o caso da primeira titular da SMEDC no governo Cardoso, a prof. Marília, que dividia suas funções de Secretária com a de professora do curso de pedagogia na UNIVERSO, maior IES de Caxias. Durante uma das audiências entre governo e categoria, na greve de 2014, a prof. Marília se retirou durante as discussões, alegando que tinha que assumir a sua turma, na referida IES.

A SMEDC concentra o aparelho burocrático responsável pela gestão da educação municipal de Duque de Caxias. Está organizada em quatro subsecretarias – de Ensino, de Infraestrutura, de Gestão de pessoal, e de Planejamento e Projetos Educacionais – que, por sua vez, aglutinam diferentes departamentos e coordenadorias, em um total de 27. Além das subsecretarias, existe um Departamento Jurídico.⁷⁹

O cargo de subsecretário depende, obviamente, de indicação política – é um cargo comissionado; quanto a outros cargos e funções, eles são preenchidos por professores concursados em desvio de função – retirados de sala de aula – ou mesmo professores aposentados, convidados para assumir alguma função, nos mais diversos setores que constituem a burocracia da SMEDC. Não obstante, o governo Cardoso vem tentando interferir nessa dinâmica; trataremos dessa questão com maiores detalhes no capítulo a seguir.

Cada setor (departamento ou coordenação) abarca os diversos aspectos a educação básica no setor público, tais como merenda, contratação e lotação dos professores nas diferentes escolas, formação continuada, relação com os diretores, calendário letivo, etc. Pode-se dizer que a SMEDC é a primeira em uma cadeia de comando composta pelas escolas e creches da rede, que depende sobremaneira da equipe diretiva e da coordenação pedagógica da escola – diretor e vice-diretor, e do orientador educacional e pedagógico⁸⁰ - para fazer com que suas normas sejam efetivamente observadas. Os turnos com mais de 300 alunos permitem que a escola conte também com a figura do “Dirigente de Turno”, da qual trataremos mais adiante.

Essa posição de poder da SMEDC deve ser, contudo, relativizada, quando inserimos, no quadro de análise, as outras secretarias que compõem o governo local. No caso de Caxias, não é preciso ir muito longe para compreender que a SMEDC, apesar de ser a maior⁸¹ – em termos de orçamento e pessoal – não possui o mesmo peso no bloco de poder que as Secretarias de Fazenda, de Obras, e de Administração, por exemplo. Muitas vezes, nos conflitos mais intensos entre o movimento dos docentes e a administração municipal, como acontece nas paralisações e greves organizadas pelo SEPE-Caxias, o canal de diálogo deixa de ser a SMEDC, e passa para a responsabilidade do secretário de Fazenda, para o vereador que chefia a Comissão

⁷⁹ Informações retiradas de http://www.smeduquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=635, acessado em 29 de dezembro de 2015.

⁸⁰ A SMEDC só autoriza a existência de cargo de vice-diretor em escolas com mais de 300 alunos. Muitas vezes, as funções de orientador pedagógico e educacional são exercidas por um só pedagogo. Esses últimos cargos são ocupados por profissionais concursados.

⁸¹ De acordo com o LOA de 2015 (PMDC, 2014).

de Educação da Câmara ou, em alguns casos, diretamente ao prefeito. Nesses momentos críticos, os servidores lotados na SMEDC – quando não os subsecretários, que têm cargos comissionados – costumam alegar que a responsabilidade decisória está nas mãos de outros setores do governo.

Em verdade, a autoridade da Secretaria concentra-se nas unidades educacionais da rede, o que não significa que não ocorram questionamentos e atritos entre esses centros de poder. Os diretores procuram justificar algumas medidas polêmicas lembrando, aos profissionais da escola ou creche, que se tratam de “determinações da Secretaria”, em casos de, por exemplo, fechamento de uma turma, ou um turno inteiro, o que exige do professor adequação de sua rotina de trabalho em outra unidade.

Há casos, entretanto, nos quais o peso da indicação política do diretor dá ao eleito uma autonomia significativa em relação às orientações e limitações oriundas da SMEDC. É importante chamar atenção nesse contexto para o fato de Duque de Caxias manter, até hoje, essa prática de escolha via indicação política dos gestores escolares, herdada do período em que a educação municipal era administrada pela SEEDUC-RJ. Por conta dessa prática tornaram-se rotineiras as trocas de direções a cada mudança de governo ou, até mesmo, durante o mesmo governo. Assim, a escola vincula-se sem mediações às diversas forças políticas locais, já que parte do capital político de um vereador ou deputado com base de eleitores no município repousa no poder de indicar as direções.⁸²

Outra maneira de utilização da administração pública em educação para fins político-partidários está na contratação temporária de serviços e de docentes. A relação mais pragmática e imediatista da população com o político, raiz das práticas de utilização do público para fins privados, favorece a proliferação de professores, e demais profissionais contratados pelos governos municipais. Em geral, a ausência de estabilidade, marca da condição de um profissional contratado, o impele a não participar dos espaços coletivos de deliberação da

⁸² Apesar dos compromissos assumidos em campanha, o governo local protelou a eleição para diretores, medida pautada pela categoria há bastante tempo. O temor que certas forças se apoderem da gestão das escolas era, segundo o prefeito Alexandre Cardoso (2012-2016) em audiência com a categoria em 2014, o motivo pelo qual o processo de eleição para diretores deveria ser conduzido com extremo cuidado. Mais adiante, ficou claro que o governo já entendia que era necessário aprovar a medida, em forma de Lei Municipal, ficando a resistência por conta da CMDC. Diante do impasse, o governo resolveu instituir a eleição de diretores e vice-diretores por meio do Decreto nº 6.542, de 11 de Maio de 2015. As eleições ocorreram em novembro do mesmo ano, e a previsão de posse dos diretores eleitos, informada pela SMEDC, é para fevereiro de 2016.

categoria, e das greves, quando não é o caso de ser mais suscetível às determinações da direção escolar, e da SMEDC.

No tocante à Caxias, a prefeitura contrata os serviços de merenda e de limpeza escolar junto às empresas privadas; alguns profissionais com formação específica – ou não – em educação são contratados para prestar serviços para a SMEDC, seja como inspetores de escola, seja cumprindo funções burocráticas na própria secretaria. No atual governo de Alexandre Cardoso, que teve início em 2013, a contratação de professores por contratos temporários tornou-se prática generalizada – para se ter uma ideia da carência, o último concurso público municipal de professores foi realizado em 2005. No início de 2014, a SMEDC tornou público um edital para a contratação de mais de 1000 profissionais de diversas áreas e níveis de formação – exceto professores –, para atuar em creches, escolas e na própria secretaria.⁸³

Voltando-nos para a organização das escolas municipais, já vimos que a escolha do diretor é, em geral, fortemente determinada pelo executivo através da SMEDC, e pelo legislativo caxiense. Ao diretor é dado o direito de escolher os ocupantes dos cargos de vice-diretor e de dirigentes de turno. Esses dois profissionais são, obrigatoriamente, professores concursados, que recebem gratificações pelo exercício dessas funções da administração escolar. O diretor costuma possuir uma influência considerável sobre as funções de OP e educacional OE, e sobre a equipe de secretaria escolar, mesmo considerando que são funções ocupadas por profissionais concursados. Por último, cabe ao diretor escolar a presidência do Conselho Escolar, órgão colegiado responsável pela gestão da escola, atuando nas áreas fiscalização e execução das verbas escolares (PPDE, Merenda, etc.), bem como na condução de questões pertinentes ao funcionamento cotidiano da unidade.⁸⁴

Dentre esse conjunto de profissionais destaca-se a figura do “Dirigente de turno”. Trata-se de um profissional responsável, dentre outras coisas, pela intermediação entre equipe

⁸³ Nesses dez anos como professor da rede já testemunhei inúmeros casos de profissionais que aparecem, em qualquer época do ano, para trabalhar na escola, em geral exercendo função de inspetores. Da mesma forma que aparecem, desaparecem da escola. Recordo-me que, em uma escola, chegou para “trabalhar no portão” um policial militar exonerado, que costumava intimidar os alunos por conta de sua (ex) profissão. Quanto ao processo seletivo que tratamos por último, trata-se do Edital 001/2014, divulgado pela SME, que deve se encerrar antes do começo do ano letivo corrente.

⁸⁴ Nem todas as escolhas contam com todos esses profissionais. A última norma da SME definiu que somente escolas com mais de 10 turmas têm direito a vice-diretor, e só as com mais de 20 podem contar com dirigente de turno. Além disso, algumas unidades não possuem OP e OE atendendo em todos os turnos de funcionamento. Essas funções são, muitas vezes, exercidas por um único pedagogo.

docente e direção, pela organização e resolução de problemas cotidianos do turno, como casos de indisciplina, ausência de professores ou de profissionais de apoio. Os dirigentes recebem, por esse trabalho, o que se chama de “dobra”, valor em horas-extras que equivale ao piso inicial do magistério caxiense.⁸⁵ Como o exercício da função exige um conhecimento especial da escola, o dirigente escolhido costuma ser um professor nela lotado, que passa à condição de dirigente no contraturno. Não se incorre em erro aquele que afirma que um “bom” dirigente é essencial para aliviar os múltiplos conflitos que atravessam a rede escolar caxiense. Quando do início do PME, os Coordenadores do Programa nas escolas (ou os *professores comunitários*) eram, de preferência, algum dos dirigentes de turno, segundo a orientação da própria SME.

Os professores regentes de turma em Caxias identificam-se em três categorias dentro da escola: os “de matrícula”, os “hora-extra” e, de existência mais recente, os “de contrato”. No caso dos primeiros, a carga horária é de 20h para o 1º segmento do EF, e 16h para os de 2º segmento. Tal jornada de trabalho pode ser cumprida em duas ou até três escolas, mas a vinculação de matrícula pertence a apenas uma escola. Nos casos de se trabalhar em mais de uma unidade no cumprimento da jornada obrigatória, fala-se em “complemento de matrícula”. A mudança da escola de matrícula é possível através de concursos de remoção, abertos sazonalmente; quando um turno é encerrado; e, por último, quando o diretor devolve o professor à SMEDC. Os “hora-extra” são professores da rede que dão aulas para além da jornada obrigatória, na escola de matrícula ou em outras. Trata-se de uma condição usual, à medida em que a prefeitura paga um dos melhores salários docentes no estado do Rio de Janeiro, e a carência de professores cresce ano a ano pois não há concurso para professores desde 2005. Não dispomos de informações mais detalhadas sobre os contratados, pois sua atuação na rede tem menos de 2 anos. O que se pode adiantar é que os contratos são estabelecidos após processo seletivo interno no âmbito da SME, e que a duração dos mesmos é de, no máximo, 1 ano.

Além de suas funções propriamente docentes o professor pode, ainda, compor o Conselho Escolar em sua escola de matrícula, e representá-la no Conselho de Representantes do SEPE-Caxias. O Conselho de Representantes de Escola do SEPE-Caxias é uma política sindical que visa organizar as lutas da categoria em nível local, através de reuniões mensais dos representantes eleitos em cada unidade. Nessas os representantes socializam os informes e demandas de sua respectiva escola, deliberam sobre as reivindicações, estratégias e táticas da categoria, e retornam às escolas com os informes da reunião do Conselho. Desde que a SMEDC

⁸⁵ Em torno de R\$ 2.300,00, valores de 2015.

permitiu que o representante não fosse descontado no caso de falta para o comparecimento à reunião do conselho, à reunião manteve uma assiduidade média de cerca de 70 escolas durante o ano de 2014.

O quadro esboçado nos parágrafos acima nos deu uma rápida ideia dos centros de poder, espaços de atuação burocrática dos atores, e de disputas políticas em torno da educação caxiense envolvendo aparelhos do Estado, e da sociedade civil. Chamou-nos a atenção alguns aspectos que dialogam com a nossa problemática. Os dados indicaram que a rede municipal cresceu em importância, a partir da segunda metade da década de 1990, evidenciada por sua maior participação nos números de matrículas, escolas, UEs, e crescimento de sua já então considerável capacidade de financiamento. Tal visibilidade adquirida pelo poder municipal, no terreno da educação, expôs, com maior veemência, a contradição de Duque de Caxias ter um orçamento próprio generoso, e diversas escolas enfrentando, em seu cotidiano, problemas infraestruturais, tais como a falta de espaços, de material didático e de verbas, o nos leva a supor que dinâmica política local influi na execução dos recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nesse sentido, não basta, ao pensarmos nos termos do regime de colaboração, apenas garantir a chegada dos recursos educacionais aos municípios, conforme o sugerido pelo desenho do FUNDEF/FUNDEB, em vista de que a forma de sua utilização, ao nível local, sugere a necessidade de existência de mecanismos de suporte, e de fiscalização, desenvolvidos com a participação de todas as instâncias públicas, e da sociedade civil. Em Duque de Caxias, a centralização de recursos pela PMDC – cujo manejo, pelo que podemos entender, é de alçada superior à da SMEDC – é associada a uma administração profundamente pautada pela política local, notada no modelo de escolha das direções escolares, sempre sujeitas à intervenções, por instâncias superiores de poder. Um dos resultados dessa associação é que as escolas contam com redes frágeis de apoio institucional, o que rebate dramaticamente na organização de seus tempos e espaços escolares. Seu cotidiano é, portanto, volátil e comprimido – escolas lotadas, funcionando em 3, e até 4 turnos, sem climatização, com poucos espaços disponíveis para além das salas de aula.

É em relação a esse conjunto de determinações que o Programa Mais Educação deverá ser implantado; o que implica, obrigatoriamente, em um processo de adaptação. Tal adaptação pode ser entendida, desta feita, como um momento crucial para o desenvolvimento do Programa, ao passo que as escolas públicas brasileiras, localizadas na periferia das grandes cidades dispõem, em geral, de equipamentos não adequados às necessidades de escolas de dia

inteiro. Na rede municipal de Duque de Caxias, por exemplo, 45% das escolas não possuem quadra de esportes, de acordo com os microdados da Prova Brasil de 2012. Quando se olha para o entorno dessas periferias, não é tarefa fácil encontrar algum espaço que atenda aos requisitos mínimos para desenvolver atividades educacionais com crianças, por algumas horas por dia. Vejamos, no sexto, e último capítulo, o que a pesquisa de campo na SMEDC, e nas escolas municipais Caxias nos mostram em relação ao problema.

7 O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E O PODER MUNICIPAL CAXIENSE: REGIME DE COLABORAÇÃO OU DE COMPETIÇÃO?

No momento que chegamos ao último capítulo deste trabalho acreditamos que seja importante uma retomada de pontos essenciais, que funcionaram como o fio condutor da problemática perseguida nos capítulos anteriores; além disso, a retomada ajuda na tarefa de direcionar as reflexões desenvolvidas após o trabalho de coleta e organização dos dados. Em primeiro lugar, a reflexão sobre a insuficiente formação da escola pública obrigatória permitiu uma compreensão mais fina sobre as forças políticas que protagonizaram as disputas em torno do tema, e das funções assumidas pelo Estado *stricto sensu* na garantia do direito à educação sistemática. Nesse sentido, entendemos que as responsabilidades em relação a esse direito foram – e ainda permanecem – fracionadas/fatiadas pelos entes federados, sendo a atuação concorrente entre eles bastante comum. A promoção das municipalidades a entes federados acrescentou graus de complexidade às dinâmicas das políticas públicas, tornando urgente a resolução do regime de colaboração.

A despeito de parecer, à primeira vista, ser uma solução de viés racional-democrático, tendo em vistas a distribuição equânime da gestão educacional em um país de dimensões continentais, a solução federalista da educação brasileira configurou-se, em verdade, como a transposição não mediada dos conflitos e desigualdades socioeconômicas nacionais e locais para a arena da educação. O resultado foi que a escola pública obrigatória foi deixada à mercê das disputas políticas estaduais e municipais; dessa maneira, o exercício pleno do direito à educação variou, fundamentalmente, de acordo com as classes sociais dos alunos e suas famílias.

Não é preciso muito esforço para concluirmos que a ausência da escola nacional é danosa, em diversos níveis, aos setores dominados da sociedade, em especial àqueles que não dispõem de alternativas à escola pública. Em outras palavras, os serviços públicos de educação obrigatória são piores para os mais pobres, pois aos estados e municípios com menor capacidade de investimento não são oferecidos mecanismos suplementares, capazes de contribuir na superação do quadro de carências. Essa especificidade da escola pública pode ser percebida tanto em um recorte de nível nacional, quanto local, à medida em que as áreas mais carentes dos municípios são as que possuem os piores serviços educacionais, salvo exceções.⁸⁶

⁸⁶ Em um estudo sobre a infra-estrutura das escolas brasileira de ensino fundamental, Sátyro e Soares (2007, p. 36) concluíram que ‘as redes municipais, até porque são responsáveis pela maioria das escolas rurais, contam com infra-estrutura significativamente pior que as redes estaduais e privadas. De fato, os resultados escolares das

Tal quadro nunca pareceu incomodar seriamente às classes dirigentes, dada a sua posição dependente e associada em relação aos setores dominantes externos, e “que não têm nenhuma razão especial, além da continuidade e do crescimento do botim, para desejar a vigência de uma República democrática” (FERNANDES, 1986, p. 75). Ou seja, o regime de dominação aqui operado foi forte o suficiente para estabelecer um modo de produção capitalista dinâmico, com conseqüente diferenciação de classes e frações, e presença de um Estado centralizado, dotado de autonomia relativa em relação às classes dominantes. Aliás, são essas características do Estado capitalista, ressaltadas por Poulantzas (1977), que o tornam fulcral na unificação da burguesia local; aqui, a ficção do Estado-nação democrático (calcada na neutralidade, igualdade, justiça, etc.) adquire tons dramáticos, dada a sua centralidade no processo de acumulação e, por conseguinte, de expropriação social.

Todavia, há um preço a se pagar por essa relação de dominação. Assim,

o bloco histórico interno das classes burguesas dominantes fica mais ou menos paralisado politicamente, pois sem se desvencilhar da bota de chumbo do imperialismo ele não logra qualquer vitalidade para comandar uma revolução democrática. (FERNANDES, op.cit., p. 85)

A revolução educacional – um dos capítulos cruciais das vias clássicas da revolução democrático-burguesa – não se concretizou na passagem do Brasil para a fase do capitalismo dos monopólios. Para os setores dominantes, subordinados econômica e ideologicamente no plano internacional, não era estratégico ampliar a cobertura e a qualidade da escola obrigatória. Ao contrário, oferecer escola pública de qualidade, para o conjunto da população, poderia significar problemas adicionais ao já complicado processo de hegemonia burguesa no país. Ademais, a sua posição econômica difícil, sob “a bota do imperialismo”, nunca permitiu que a relação entre educação pública e o desenvolvimento econômico se tornasse uma bandeira de luta daqueles setores.

Cristalizou-se em nossa formação social, com maior força a partir da segunda metade do século XX, um sistema tripartite de educação básica, dotado de polarizações classistas. Em linhas gerais, à escola particular coube a tarefa de preparar para os estudos superiores, e cuja clientela era composta por filhos das famílias abastadas, e algumas frações médias. A escola pública básica era o destino das bases das classes trabalhadoras, e também de alguns setores médios, estes últimos quando conseguiam vagas em alguma das unidades de

escolas municipais foram os piores entre as três redes. As diferenças entre as escolas estaduais e privadas, no entanto, foram relativamente pequenas, mas as redes estaduais tiveram resultados bastante inferiores aos das privadas’.

excelência do setor. Para os pobres, portanto, restaram as salas lotadas e quentes da escola mínima, carente de recursos estruturais e humanos. A ditadura civil-militar (1964-1985) foi bastante favorável ao crescimento das escolas particulares, amplificando as distorções entre setor privado e público.

Essa escola pública mínima, de caráter elementar, responsável pela tarefa de difundir a formação comum dos primeiros anos de escolarização formal, seguiu um percurso histórico-estrutural, até tornar-se a escola municipal contemporânea. Na década de 1980, ganhou relevo, nos debates sobre a educação pública, a questão da descentralização das políticas educacionais. O bloco a favor da descentralização – que, conforme nos alerta Fontes (2010), era composto por elementos dos mais diversos matizes político-ideológicos – ganhou força por conta de dois fatores: primeiro, como reação à excessiva centralização das decisões educacionais nos níveis superiores do aparelho de Estado, praticada nos governos militares; a seguir, pela difusão, através de diversos aparelhos de hegemonia, de uma interpretação da política que colocava a sociedade civil como momento do consenso e da democracia, enquanto o setor público simbolizava a burocracia improdutiva, o desperdício de recursos, e o engessamento das decisões.

Uma das respostas à essas movimentações foi a municipalização da gestão pública da educação infantil e fundamental, determinada pela Carta de 1988, e reforçada pela LDB/1996. Os municípios passaram dessa maneira a ter diversas responsabilidades, como as de organizarem os seus sistemas municipais de educação, em regime de colaboração com os estados e a União; de reservarem um capítulo para a educação em suas Leis Orgânicas; e de elaborarem os Planos Municipais de Educação, contando com a participação da comunidade escolar e de representantes da sociedade civil local. Ou seja, o caminho para a municipalização da educação parecia indicar um maior protagonismo das demandas locais, possibilitando o aparecimento de soluções inovadoras para questões tais como a organização curricular, a gestão de recursos, e a construção de escolas.

Para além da municipalização, o conjunto de reformas implementadas a partir dos anos de 1990 ofereceu às unidades escolares autonomia na gestão de recursos, possibilidade de elaboração de sua proposta político-pedagógica, além de individualizá-las, progressivamente, nos processos de avaliação de grande escala. Seriam a emergência do poder municipal e do estabelecimento escolar nas políticas educacionais os elementos capazes de incrementar os processos decisórios coletivos e, por conseguinte, o regime de colaboração? A transferência de

responsabilidades e receitas para os municípios beneficiaria a oxigenação dos quadros diretivos, e a dinamização das políticas educacionais?

Não há dúvida que esse conjunto de tarefas – democratizantes na aparência – iria esbarrar nos diversos elementos discutidos em capítulos anteriores, tais como a síndrome de dependência dos municípios em relação às instâncias superiores do Estado, o uso da máquina executiva e legislativa para o favorecimento de grupos políticos locais, com interesses estranhos à manutenção e desenvolvimento do ensino. Ademais, é importante ressaltar que as mesmas reformas que promoveram, por um lado, a municipalização da educação infantil e fundamental, incrementaram, por outro, a intervenção do governo federal na educação básica. Tal intervenção incorporou recomendações de agências multilaterais a respeito da gestão do sistema (Banco Mundial, FMI, etc) das quais a descentralização, com maior ênfase na educação obrigatória, foi exitosa em boa parte da América Latina, conforme nos aponta Casassus (2001). É oportuno destacar aqui que a ampliação da jornada escolar para o nível fundamental também foi recomendada pelo Banco Mundial, em 1998.⁸⁷

Desde o final do processo de tramitação da última LDB que as políticas do governo federal ressaltam essa mudança: no terreno da avaliação/seleção do sistema, através de programas como o SAEB, o Ideb, o ENEM, a Prova e a Provinha Brasil; em relação ao financiamento vimos como a União, fazendo uso de sua capacidade de influência, articulou, junto aos estados e municípios, uma reforma do porte do FUNDEF/FUNDEB, que se somou ao crescimento de programas especiais direcionados às escolas e às redes municipais, e financiados com recursos do FNDE; são esses programas especiais de ampliação de jornada, de alfabetização na idade certa, dentre outros, elaborados sob a chancela do MEC e em articulação com outros ministérios, que constituem o terceiro nível de relação da União com o poder e as escolas municipais. Esses programas foram, conforme Saviani (2007), reunidos dentro da política guarda-chuva denominada Plano de Desenvolvimento da Educação, de 2007, algo como o “PAC da Educação” do segundo governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Acreditamos que, dentre as mais de 30 ações propostas pelo PDE, a de desenho mais sensível ao funcionamento do regime de colaboração em educação seja o Programa Mais

⁸⁷ Ver WORLD BANK. Memorandum of the president of the International Bank for the Reconstruction and Development and the International Finance Corporation to the executive directors on a country assistance strategy of the World Bank Group for the Federative Republic of Brazil, de 12 de junho 1997. Disponível em: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/10/11/000009265_3971110141129/Rendered/PDF/multi_page.pdf, acessado em 18 de março de 2015.

Educação. Nesse sentido, estudar a implantação e a manutenção do PME pelas SMEs, escolas e demais espaços educativos possa fornecer pistas sobre algumas das tendências e tensões contemporâneas da distribuição de poder político em educação. Vejamos alguns exemplos relevantes nesse sentido em uma breve caracterização a seguir.

O Programa Mais Educação é uma política pública que prevê ampliação de tempos e espaços escolares, no contraturno das escolas ou em outros espaços, esses últimos obtidos por meio de parcerias com os setores público e privado. Sua dinâmica de implantação e gestão prevê a participação coordenada de ministérios e secretarias de educação de estados e municípios e, mais ainda, de escolas. De parte da União, através dos Ministérios e Secretarias Federais⁸⁸ participantes, cabe estabelecer os critérios, e articular, junto às Secretarias de Educação de cada localidade, a escolha das escolas candidatas à adesão ao Programa, que podem ou não o aceitar. Afora essas atribuições, as instituições federais devem, em regime de colaboração com os governos estaduais e municipais, assistir essas últimas na implantação, capacitação e formação de gestores e profissionais que atuarão no Programa; estimular as parcerias com os setores público e privado; e sensibilizar e integrar os parceiros que participam das ações desenvolvidas (PI nº 17/2007).

Uma vez aceita pelas Secretarias, a ampliação da jornada escolar é materializada através de oficinas no contraturno das escolas, sob regência de profissionais denominados de monitores. Essas oficinas são direcionadas às crianças e jovens do ensino fundamental, em situação de vulnerabilidade social. Uma das metas fundamentais do programa está no aumento do Ideb dessas escolas beneficiadas, além do combate à evasão escolar – em suma, no alcance, pelo ensino municipal, das metas definidas pelo INEP para o índice. O financiamento do programa, com recursos do FNDE – através da rubrica PDDE Educação Integral –, vai direto para as unidades escolares, em três parcelas anuais.

O município deve, por sua vez, garantir a presença de um Coordenador do Programa por escola, e cuidar mais de perto das questões ligadas à implementação e gestão a nível local, tais como a contratação dos monitores das oficinas de contraturno, e parcerias com a sociedade civil, podendo também colaborar com a capacitação do pessoal envolvido na execução das

⁸⁸ As Portarias Interministeriais nº 17/2007 e 19/2007, que instauram o PME, citam, além o MEC, o MDS, o ME, e o MinC como aqueles ligados diretamente a sua implantação, no nível federal de governo. No âmbito do MEC, a política foi coordenada, em seus primeiros anos, pela Diretoria de Educação Integral, Direitos humanos e Cidadania, sob supervisão da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Hoje, no MEC, o PME está alocado na Diretoria de Currículos e Educação Integral, da Secretaria de Educação Básica.

atividades na escola. As escolas devem, através de seu Conselho Escolar, escolher as oficinas a serem oferecidas no contraturno, integrando-as ao seu projeto político-pedagógico, além cuidarem da compra do material didático das oficinas, das parcerias com a comunidade, da escolha dos alunos beneficiados, e do uso e prestação de contas da verba do programa.

Em suma, o desenho do Programa Mais Educação prevê a mobilização harmônica de diversos níveis do Estado para que seu funcionamento ocorra conforme estabelecido, ou seja, a existência efetiva de um regime de colaboração articulado. Como vimos em Poulantzas (1977;1986), o aparelho de Estado é hierarquizado em centros de poder que, por sua vez, referem-se a diferentes níveis da luta entre as classes e frações de classe. Dessa forma, podemos considerar que, em um regime de colaboração articulado, sejam necessários mecanismos que funcionem no sentido de prevenir que as diferenças entre os níveis tornem os objetivos da política pesados demais para alguns, dada a sua fragilidade; ou, ainda, que controlem a assimetria de poder entre os níveis, para que, por exemplo, as políticas sejam resultado da contribuição de todos os participantes do sistema, evitando desequilíbrios, imposições e desvios da ideia original.

Considerando que um regime de colaboração, conforme o descrito acima, ainda se encontra na esfera das intenções, e que a tradição aqui caminhou em outra direção, é de se esperar que uma política que guarda características como as do Mais Educação sofra os impactos desses descaminhos históricos-estruturais da política nacional de educação, e da fragilidade do poder municipal em comparação à União. Tal situação adquire ainda maior relevo se levarmos em conta que esse modelo de relação entre União e municípios, sem a intermediação dos estados, é recente em nossa experiência, por conta de fatores já explorados nos parágrafos acima, e nos capítulos anteriores.

A perspectiva a ser privilegiada na análise crítica ao regime de colaboração articulado em educação é a do município. Nos interessa, portanto, compreender quais foram as estratégias locais de implantação e gestão do PME no caso estudado, considerando como problema de fundo o regime de colaboração que existe concretamente. Para além de idealização e de desenhos sofisticados de política pública, é fundamental saber de que forma o poder municipal opera as recomendações e metas construídas em outras instâncias do Estado que, a despeito de sua unidade, lhe são hierarquicamente superiores. Como as vicissitudes do poder político municipal se integram as essas políticas? Quais são as tensões que a gestão do PME traz à SME e às escolas municipais? Como funciona a participação da sociedade civil, no que diz respeito à construção e manutenção de parcerias, cujo fomento é indicado como

possibilidade de solução do problema de espaços da escola pública mínima? Acreditamos que a busca por respostas, na análise dos dados obtidos, poderá indicar quais seriam os principais obstáculos na construção de um efetivo regime de colaboração em educação, e indicar as principais tendências na concretização de políticas que dependam de relações de colaboração.

No item a seguir, iremos descrever o caminho encontrado para as respostas às questões gerais e específicas, propostas por esta tese. Veremos que o município de Duque de Caxias, a despeito das possibilidades que promete, não é dos lugares mais fáceis para o desenvolvimento de um trabalho de investigação do campo educacional. Por conta disso, a metodologia de pesquisa utilizada teve que dispor de certo grau de flexibilidade, até para dar conta da complexidade do fenômeno da ampliação da jornada escolar em regime de colaboração.

7.1 Da observação ao desenho de pesquisa na rede municipal de educação caxiense

O objetivo deste item não se limita à apresentação de um desenho de pesquisa a ser seguido, em suas várias fases, como parte integrante do estudo proposto acima. Avaliamos que alguns dos momentos que compuseram o processo de aproximação aos espaços educacionais caxienses possuem relevância para a compreensão da relação da política local com a educação pública, essencial no desenvolvimento da análise sobre tensões e tendências do regime de colaboração nas políticas educacionais. Da mesma forma, pretendemos utilizar, para fins de enriquecimento da caracterização do PME, a vivência de 11 anos como professor da rede municipal, sendo que desde 2010 convivemos com o programa em nossas unidades de exercício de docência.

A utilização de dados associados à vivência como docente se enquadram nas discussões metodológicas sobre o ato de observação como prática de pesquisa (LÜDKE e ANDRÉ, 1986). Podemos dividir aqui todo o processo de observação em duas fases distintas, porém complementares. No momento em que já havíamos definido a política a ser estudada e o local de realização do estudo – o Programa Mais Educação e o município de Duque de Caxias, respectivamente –, a observação teve por objetivo nos aproximar das formas e funções que o PME estava assumindo na rede. A partir das definições mais precisas da problemática e questões, a observação também cuidou das impressões cultivadas nas visitas aos espaços de pesquisa. Em suma, e abordando o tema de maneira bastante pragmática, a observação nos foi útil tanto para enriquecer o quadro descritivo do Programa Mais Educação em Duque de Caxias,

quanto para aprofundar e explorar dissonâncias em relação aos dados obtidos nas visitas às escolas, à SME e demais espaços.

A coleta dos dados de observação, nas duas fases, utilizou por suporte um caderno de anotações, e obedeceu ao princípio de proximidade do evento a ser descrito. Dessa maneira, cuidamos para que a distância do período a ser descrito nunca ultrapassasse 72 horas.

O caderno de anotações também nos foi bastante útil para registrar, durante e posteriormente às visitas, conversas com sujeitos que forneceram informações de relevo para a pesquisa, informações essas que não puderam ser gravadas, pois foram obtidas nos momentos de mobilização da categoria (Conselho de Representantes, Assembleias da categoria, audiências com a SME), e nas visitas à SME e às escolas para coleta de documentos, tais como fotografias das unidades, planilhas e ofícios. Por exemplo, houve casos nos quais a visita possibilitou a realização de entrevistas não agendadas. Exemplos de anotações estão nos Anexos.

A pesquisa de campo realizou-se durante todo o ano de 2014, estendendo-se até meados de 2015. Foram visitadas, no total, 5 escolas, de 3 dos 4 distritos de Duque de Caxias. Além disso, visitamos diversas vezes o Departamento de Projetos Educacionais da SMEDC (DPE), e os diversos espaços de atuação SEPE-Caxias: Conselho de Representantes, Assembleias Gerais, e audiências com a SMEDC e demais órgãos da prefeitura.

Ainda respeitando o desenho formal da pesquisa seguimos com o processo de visitação e entrevistas com as gestoras da SME e das escolas, que seguiu um roteiro específico, prevendo um mínimo 4 visitas a cada unidade pesquisada. Em primeiro lugar, entregamos uma pasta com: resumo dos objetivos, questões e metodologia de pesquisa, autorização da SME para a pesquisa, as questões da entrevista, e um termo de compromisso (ver Anexos). Nesse dia, explicamos os objetivos gerais do trabalho, solicitamos documentos e fotografias, e expusemos a necessidade de agendamento de entrevistas com o pessoal ligado ao PME na unidade. A partir daí, marcamos as datas das entrevistas. O próximo momento ficou reservado para a entrega da transcrição das entrevistas para os entrevistados; por último, voltamos às unidades para receber o termo de compromisso devidamente assinado.

As dificuldades encontradas em dar início ao trabalho previamente combinado e, ainda, as que se deram durante o processo de investigação – sempre sujeito à imprevistos – impulsionaram-nos em busca de alternativas. Desta feita, utilizamos nossa participação junto ao Núcleo do SEPE de Duque de Caxias, e ao NEEPHI, para nos aproximarmos de outros

diretores e professores da rede municipal. Esses contatos possibilitaram a visita à duas escolas, que enriqueceram em demasia as análises e conclusões apresentadas adiante.

A respeito das entrevistas, adotamos questionários como instrumentos de pesquisa previamente remetidos aos entrevistados. Os instrumentos foram concebidos de acordo com o sujeito a ser entrevistado: gestor do DPE e da escola, professor da escola, diretor do SEPE (ver Anexos). Dividimos os questionários em grandes temas, que buscaram aprofundar a relação MEC, estado, município e sociedade civil na gestão e implementação local, a forma como a SME e as escolas reagiram à presença do PME na rede e, por último, se a experiência proporcionada pelo programa criou raízes e induziu ações locais (a nível da escola e da rede pública municipal) de ampliação da jornada escolar. Apesar do modelo previamente estruturado, durante a entrevista procuramos evitar interrupções ao fluxo de narrativa do sujeito que, inclusive, estimulava a formulação de novas questões. Seguindo Bourdieu,

procurou-se então instaurar uma relação de escuta ativa e metódica, tão afastada da pura não-intervenção da entrevista não dirigida, quanto ao dirigismo do questionário. (...). Efetivamente, ela associa a disponibilidade total em relação à pessoa interrogada, a submissão à singularidade de sua história particular, que pode conduzir, por uma espécie de mimetismo mais ou menos controlado, a adotar sua linguagem e entrar em seus pontos de vistas, em seus sentimentos, em seus pensamentos, com a construção metódica, forte, do conhecimento das questões objetivas, comuns a toda uma categoria. (BOURDIEU, 1997, p. 695).

As entrevistas gravadas com os gestores duraram em torno de 60 minutos, e com professores e diretores do SEPE-Caxias, cerca de 30 minutos cada, respectivamente. Ao todo, fizemos 11 entrevistas respeitando esse modelo, totalizando cerca de 8 horas de material gravado. Em alguns momentos, contudo, não foi possível gravar a entrevista, seja por negativa do entrevistado, ou pela entrevista ter se dado sem arranjo prévio

Quanto a análise de conteúdo do material, orientamo-nos pela premissa de que o discurso do sujeito está inevitavelmente marcado pelas estruturas e centros de poder nos quais ele está inserido e em relação. Nesse sentido, a utilização dos dados macrossociais, realizada no 5º capítulo, adquirem um papel de relevo no esforço analítico a ser empreendido. Assim, entendemos que o material produzido pela entrevista, apesar de ser fruto da reflexão do indivíduo, em interação com o pesquisador, representa também uma síntese complexa de múltiplas determinações, que derivam de suas condições materiais de existência, do peso normativo-burocrático dos centros de poder, e da posição relativa, na estrutura estatal, de seu centro de poder em relação aos demais, com maior atenção aqui aos locais.

Vale destacar que a abordagem adotada rechaça qualquer possibilidade de *neutralidade* da posição do pesquisador, de seus instrumentos de pesquisa e, mormente, de sua interpretação dos dados coletados. Estamos alinhados às propostas metodológicas de Marx (2003) que, a partir do conceito de totalidade, entende que o pesquisador deve partir da realidade, mediada por suas determinações mais gerais, o que ele chama de “concreto representado”. No caso de nosso problema, o “concreto educacional” deve ser representado respeitando a distribuição das classes sociais em sua correlação de forças, a organização do ensino e do trabalho docente nos seus mais diversos níveis, o papel do Estado, etc. Só então o pensamento está preparado para reelaborar a realidade concreta através de conceitos capazes de se apropriar da realidade social pesquisada, em toda a sua complexidade.

Os documentos escritos, coletados nos espaços pesquisados, integram-se ao *corpus* documental com o objetivo de iluminar a estrutura de poder mobilizada pelo município, a fim de implementar e gerir o Programa Mais Educação nas escolas e demais espaços. Outra possibilidade de análise desses documentos esteve na avaliação da distância dentre o que é determinado/divulgado pelos documentos, e o que realmente se passa nas unidades. Suspeitávamos, aliás, que o DPE/SME e as unidades não seriam tão solícitas na liberação desses documentos, por razões da dinâmica política local, mencionadas no capítulo anterior.⁸⁹

As mais variadas dificuldades encontradas na realização da pesquisa, já mencionadas nos parágrafos acima, estimularam o uso de caminhos alternativos para o contato com as escolas, e para a coleta de documentos como fotos. Em um município do tamanho de Duque de Caxias, no qual muitas de suas escolas municipais não possuem telefone próprio, sendo que em algumas da região de Xerém não há nem sinal de telefonia celular, os aplicativos de comunicação via *smartphone*, os perfis dos gestores nas redes sociais, e blogs mantidos pelas escolas, ajudaram a suprir as carências.

7.2 As primeiras aproximações

Os meus contatos iniciais com o PME na rede municipal de Duque de Caxias se deram no segundo semestre de 2011, na escola onde era lotado à época. Estamos falando de uma pequena escola do 1º distrito, quase na divisa com São João de Meriti, dotada de 5 salas

⁸⁹ Na verdade, o DPE/SME foi mais solícito que as escolas, nos fornecendo planilhas e alguns ofícios importantes. Por outro lado, algumas diretoras afirmaram que não haveria documentos relevantes que tratassem “apenas do Programa Mais Educação”.

de aula, biblioteca, cozinha, refeitório, sala de professores, laboratório de informática, e sala de direção.⁹⁰ A escola funcionava em 3 turnos, sendo que no da manhã e no da tarde eram oferecidas as séries iniciais do ensino fundamental, ficando o noturno reservado para o as séries finais do ensino fundamental, na modalidade de EJA. No fim de 2011, contudo, a SMEDC determinou o fechamento da EJA, sendo os alunos orientados a buscarem matrículas em escolas próximas.

A diretora da escola delegou a tarefa de gestão do recém-chegado PME à sua vice. Esta chegou a comentar que o PME deveria chamar-se “Programa Mais Chateação”, devido ao trabalho que adicionava ao cotidiano da administração escolar. Ainda em 2011, a UFRJ ofereceu um curso de extensão voltado para o pessoal envolvido com o Mais Educação no estado do Rio de Janeiro, que foi, inclusive, frequentado pela vice-diretora da escola citada, e por outras professoras/diretoras da rede municipal de Duque de Caxias. Durante o módulo que ficou sob minha responsabilidade, “Educação Integral e Cotidiano Escolar”, o trabalho adicional foi identificado pela vice-diretora nas dificuldades em adequar as crianças do contraturno no espaço escolar, a contratação dos oficinairos e, ainda, o estabelecimento de parcerias.⁹¹

Aqui pudemos encontrar dois elementos de interesse para nossa pesquisa. O primeiro é que a implantação do programa foi acompanhada, a partir de uma iniciativa do MEC, de uma ação de articulação com as diversas prefeituras, por meio dessa atividade de extensão, em parceria com diversas Ifes⁹² – que aqui no Rio de Janeiro foi oferecida não só pela UFRJ, como também pela UNIRIO. Além disso, pude perceber que as dificuldades registradas pela vice-diretora de minha escola encontravam ecos na experiência de outras gestoras. Desta feita, podemos supor que as diretrizes estabelecidas no desenho da política interferiam em cotidianos escolares pouco afeitos às novidades, talvez por conta das responsabilidades de contratar pessoal – os oficinairos –, e de ter que encontrar parceiros fora da escola, sem suporte das SMEs locais.

⁹⁰ O Censo Escolar de 2014 informa que a escola possui 280 alunos matriculados, sendo 249 distribuídos nas séries iniciais do Ensino Fundamental, e 31 na pré-escola. Fonte:INEP/MEC

⁹¹ Com cerca de 20 alunos, a turma desse curso de formação contou com representantes de diversos municípios da RMRJ, e de outras regiões. Além de Duque de Caxias, conversamos com gestores e professores da capital, Mangaratiba, Itaguaí, Belford Roxo, São João de Meriti, Paraíba do Sul, dentre outros. As principais dificuldades apontadas pela turma, anotadas em um caderno de acompanhamento das aulas, foi a de fechamento de parcerias com a sociedade civil, e a contratação de monitores.

⁹² O curso de extensão oferecido pela UFRJ durava um semestre, e era dividido em quatro módulos: “Educação Integral e Cotidiano Escolar”; “Acompanhamento pedagógico: matemática”; “Esporte e Lazer”; “Cultura e Artes”.

7.2.1 A implantação do PME em uma escola do 1º distrito

Com o fim da modalidade de EJA na escola tratada nos parágrafos acima, em fins de 2011, tive que encontrar outro local de trabalho. Fui designado, em 2012, para o EJA de uma escola do 1º distrito. Essa unidade já era de maior porte, para os padrões municipais, com cerca de 1.000 matrículas, distribuídas em 3 turnos: os dois primeiros (manhã e tarde) com turmas regulares das séries iniciais do ensino fundamental, e o noturno funcionando na modalidade de EJA, com turmas das séries iniciais e finais do EF.⁹³ A escola conta com sala de diretor e professores, sala de leitura, quadra de esportes, cozinha, refeitório, distribuídos em 3 andares. O espaço construído ocupa, contudo, quase todo o lote, não sobrando muitos espaços livres afora a quadra.⁹⁴

FIGURA 10 –Vista aérea da Escola “apertada”, no 1º distrito.



Fonte: Google Earth, 2015, elaborado pelo autor.

Vale destacar algumas características especiais dessa unidade no contexto da rede municipal. Trata-se de escola construída através da parceria do poder municipal com a seção caxiense de uma entidade filantrópica. Outro fator de relevo é que a professora que ocupa a direção da escola não possuía matrícula na rede municipal, apesar de ter experiência como docente nas escolas particulares da cidade. Nesse caso, os imperativos da indicação política para o cargo não observaram nem ao menos o fato da indicada fazer parte do corpo de professores da rede pública do município.⁹⁵

⁹³ Os horários de entrada e saída dos respectivos turnos dessa escola eram os seguintes: manhã, de 7:30h às 12h; tarde, de 13h às 17:30h, e noite de 18:30h às 22h.

⁹⁴ Os dados das matrículas são do Censo Escolar 2013 (INEP/MEC).

⁹⁵ Essa diretora costumava sublinhar sua vivência e seus contatos pessoais, especialmente fortes nos meios neopentecostais de Duque de Caxias, cidade onde nasceu e passou toda a vida. Sua família, contava, mantinha relações com importantes famílias da cidade, inclusive com a de Tenório Cavalcanti. Politicamente, ela não escondia sua filiação ao ex-prefeito José Camilo Zito (PP), chegando a tremular uma bandeira de apoio à

Em uma daquelas situações de “sorte de pesquisador”, fui convidado, pela diretora, a assumir uma das cadeiras do Conselho Escolar da unidade, em meados de 2012. A sessão do Conselho na qual fui formalmente apresentado aos outros conselheiros foi a mesma em que as determinações da SMEDC a respeito da implementação e gestão do Programa Mais Educação foram formalmente apresentadas.⁹⁶ O rito de comunicação da SME informava que a escola havia sido selecionada pelo MEC para participar do PME, e que seria, então, contemplada com verba do governo federal para fazê-lo. Em contrapartida, a unidade deveria tomar uma série de providências, tais como a escolha do coordenador do Mais Educação – que deveria cumprir uma carga horária de até 40 horas, distribuídas nos 5 dias letivos da semana –, e das oficinas que seriam oferecidas no contraturno, com respectivo quadro de horários afixado em local de fácil visualização (4h por dia da semana); a seleção dos alunos designados para as oficinas, dos dois turnos do dia – com preferência para aqueles matriculados nas séries finais do EF;⁹⁷ a contratação dos monitores; e a compra de material. No caso da adesão ficava claro que não havia muita margem de escolha por parte da unidade escolar; contudo, cabe sublinhar que em nenhum momento foi levantada a possibilidade da não aceitação do PME por parte do Conselho,

Tudo isso ficou como tarefa para o Conselho Escolar e, no nosso caso, a recomendação era de que fosse resolvido o mais rápido possível, pois a parcela da verba referente ao PME já se encontrava disponível. Isso não pareceu causar impacto, ou mesmo gerar desconforto entre os demais conselheiros. Qual seja, no mesmo dia foram escolhidas a coordenadora, as oficinas, e os alunos a participar delas. Os critérios para a escolha desses últimos foi a dificuldade de aprendizagem e a distorção idade-série. A questão da compra do material também foi equacionada rapidamente, à medida que a escola já possuía um fornecedor de confiança. Chamou-nos atenção a orientação, por parte da SMEDC, de que todas as atividades fossem realizadas dentro da escola, ou seja, não seria imperativo buscar espaços externos para abrigar as oficinas.

candidatura à reeleição do prefeito e de uma vereadora por ele apoiada, na porta da escola, durante as eleições municipais de 2012.

⁹⁶ O Programa foi apresentado ainda em sua versão “Programa Mais Escola”, como ficou conhecido durante o segundo mandato de José Camilo Zito pelo executivo da cidade.

⁹⁷ Esse número poderia variar, de acordo com a disponibilidade de espaço na unidade escolar.

A deliberação do Conselho Escolar, naquele ano de 2012, recaiu, inicialmente, em quatro oficinas: xadrez,⁹⁸ dança, esporte na escola, e orientação de estudos e leitura, sendo essa última obrigatória em todas as escolas, de acordo com a SMEDC. Aqui cabe um parêntesis, que diz respeito à estratégia da SMEDC em atribuir para si a escolha de letramento e matemática como atividades obrigatórias do macrocampo acompanhamento pedagógico. A determinação era de que as oficinas de letramento fossem ministradas, no mínimo, duas vezes por semana, com duração de uma hora e meia cada, e a de matemática uma vez por semana, no mínimo. A utilização da expressão “no mínimo” abre a possibilidade de ampliar essa carga horária semanal (SMEDC, 2012, p. 9).

Ora, a ênfase nessas disciplinas, além de demonstrar total alinhamento com a Provinha Brasil, instrumento de avaliação de desempenho em Português e Matemática aplicado pelo INEP/MEC, indica também o avanço dessa política federal no nível municipal. Um dos projetos do governo Zito para a educação era a aplicação da Provinha Caxias para os alunos do 5º ano do EF, como culminância do *Projeto Conseguir*, cuja a ênfase estava na melhoria do desempenhos em Português e Matemática dos alunos da rede.

Os critérios de escolha, pelo Conselho, das outras atividades pautaram-se nos poucos espaços disponíveis no contraturno da escola, considerando que todas as salas de aula, e a sala de leitura, estariam ocupadas nos dois turnos do dia. A quadra de esportes abrigaria as atividades de Dança e Esporte na escola, enquanto que o conjunto de 3 mesas localizadas entre o prédio principal e o muro da escola para a oficina de Xadrez (ver Figura 10). Ainda que abrissem mão dessas estratégias de utilização do espaço escolar, a Coordenadora externou sua preocupação com o fluxo das crianças na entrada/saída da escola, bem como durante a troca das oficinas, e na ocupação do refeitório para a segunda merenda.

Além do espaço escolar, outro problema da gestão do Programa ao nível da escola repousava na contratação e manutenção dos monitores. Apesar de algumas professoras conhecerem colegas com disponibilidade para algumas horas/aula, o valor oferecido pelo Programa inviabilizaria o convite ao docente pois, na análise da própria Coordenadora do Mais Educação na escola, “essa remuneração daria para pagar o transporte e, dependendo do lugar

⁹⁸ A planilha “Atividades por escola 2014-2015”, fornecida pela SMEDC, indica que a escola, além do acompanhamento pedagógico, oferece *Esporte na escola, Recreação e lazer/Brinquedoteca*, e *Canto coral*. A quadra de esportes da escola é o espaço privilegiado de desenvolvimento dessas atividades.

de moradia, nem isso”.⁹⁹ A SMEDC sugeria que fosse dada a preferência à estudantes de licenciatura “com formação específica nos macrocampos” (SMEDC, 2012, p. 9). De qualquer forma, a Coordenadora conseguiu, em um primeiro momento, monitores de matemática, dança e xadrez, ficando em aberto o horário do letramento – justamente a atividade que demandava maior carga horária.

A despeito das tensões relatadas acima, o PME na escola seguiu seu curso nos primeiros meses. Todavia, seu andamento sofreu um forte impacto quando a SMEDC, em fins de 2012, determinou a suspensão do cargo de Coordenador do Mais Educação em todas as escolas. Essa suspensão da contrapartida do governo local para com o Programa foi mais uma ação que compôs a crise do serviço público municipal, nos três últimos meses do mandato de José Camilo Zito frente à prefeitura (2009-2012). Com maior gravidade a partir da confirmação de que o ex-prefeito não iria disputar o segundo turno nas eleições daquele ano, várias escolas tiveram que funcionar em meio período, devido à falta d’água, já que os carros-pipa que as abasteciam suspenderam o fornecimento por atraso no pagamento, ou devido à falta de pessoal de limpeza, também por conta de atrasos nos repasses da prefeitura às empresas prestadoras de serviços.¹⁰⁰

A suspensão do cargo de coordenadora por parte do poder local causou, na escola em questão, uma sobrecarga de trabalho para as dirigentes de turno. Quando questionada sobre o andamento do Programa, a primeira afirmou que era difícil a dirigente ter que cuidar dos alunos do turno e do contraturno ao mesmo tempo. Outros profissionais acabavam por se mobilizar para tentar ajudar, mas, nas passagens de alunos do contraturno pelos corredores, devido à troca de atividades, o barulho e o corre-corre tornavam-se inevitáveis. Em uma escola de quase 1.000 matrículas, funcionando em três turnos, e carente de espaços, como vimos, a falta de um profissional responsável exclusivamente pelo PME mostrou-se fatal para o seu bom funcionamento na unidade. Somos levados a acreditar que tal fenômeno se repetiu em diversas

⁹⁹ A remuneração do oficinairos é de R\$80,00 reais por turma, no caso de escolas urbanas, e R\$ 120,00, no caso de escolas rurais. http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15784-perguntas-frequentes-mais-educacao-2014&Itemid=30192. Algumas prefeituras oferecem complementação a esse valor, e chegam a fazer uma seleção simplificada de monitores.

¹⁰⁰ Ver em <http://odia.ig.com.br/portal/rio/escolas-com-as-bicas-secas-1.435943> e <http://www.caxiasdigital.com.br/blog/escola-municipal-bom-retiro-em-duque-de-caxias-tem-condicoes-precarias/> e <http://www.jornalmassa.com.br/2012/08/107838-estudantes-de-duque-de-caxias-ficam-sem-aula-segundo-a-prefeitura-devido-a-falta-dagua.html>, acessados em 03 de novembro de 2015. Além desses problemas que afetaram diretamente o sistema público de ensino, o município sofreu bastante com a falta de coleta de lixo.

escolas da rede, que costumam conviver com a superlotação de tempos e espaços, e com a falta de pessoal.¹⁰¹

7.3 O Programa Mais Educação na gestão municipal: o Departamento de Projetos Educacionais (DPE/SMEDC)

O Departamento de Projetos Educacionais está subordinado diretamente à Subsecretaria de Planejamento e Projetos Educacionais, uma das quatro subsecretarias existentes na estrutura de poder da SMEDC.¹⁰² A função primordial do DPE/SME é, em primeiro plano, implementar e gerir os diversos “projetos educacionais” que se integram às atividades pedagógicas das escolas municipais, sejam eles em parceria com outras instâncias governamentais, como é o caso do PME, do Relação Escola-Comunidade, e do Programa Educacional de Resistência às Drogas (em parceria com a PMERJ), ou com a sociedade civil, caso do projeto “Escola Verde”, da Bayer, que também conta com a participação da UNIGRANRIO/Caxias. A direção do DPE, um cargo comissionado, cabe hoje à professora Regina Crivano Wernek, ex-professora da rede municipal caxiense.

7.3.1 O DPPE na estrutura burocrática da SMEDC

Em janeiro de 2014 fizemos a primeira visita ao departamento, localizado no 3º andar do prédio da SMEDC. A época ele ainda se chamava Departamento de Programas e Projetos Educacionais, coordenado pela Subsecretaria de Planejamento Pedagógico, e sua direção estava sob a responsabilidade da professora Arlene Silva, ainda remanescente da gestão anterior. No dia da visita, entretanto, apenas uma professora estava no escritório, que comunicou que a diretora estava gozando férias em janeiro. Assim, tivemos uma conversa sobre o andamento do PME na rede municipal.

Segundo ela, que se identificou como Clara, uma pedagoga com mais de 20 anos de experiência na rede municipal (dentro e fora da sala de aula), havia ótimas experiências do

¹⁰¹ Cabe ressaltar que as últimas convocações de profissionais da educação concursados ainda são referentes ao concurso de 2005. A prefeitura realizou um concurso em meados de 2015, mas não convocou nenhum aprovado até o final de 2015.

¹⁰² As outras são a Subsecretaria de Ensino, a Subsecretaria de Infraestrutura e a Subsecretaria de Gestão de Pessoal. O atual titular da Subsecretaria de Planejamento e Projetos Educacionais é o prof. Moisés da Silva Filho. (ver http://www.smeduquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=635, acessado em 03 de novembro de 2015).

Mais Educação em Duque de Caxias. Parecia bem familiarizada com alguns vetores da política, ao citar os “kits maravilhosos” para as “atividades extracurriculares”, a “formação integral”, que é a sua base, e a contribuição do PME na melhoria do Ideb. O sucesso do programa em algumas escolas, fez questão de frisar, se devia à participação efetiva da comunidade escolar nos assuntos cotidianos da unidade. Nos contou que a dificuldade de convencimento da importância de tal participação para as famílias fazia com que as escolas inventassem, por exemplo, que a reunião bimestral de responsáveis seria para tratar do Programa Bolsa-família, o que garantia uma boa presença desses últimos.

Todavia, nem tudo eram flores na gestão do programa. Nossa interlocutora informou-nos que houve uma paralisação do PME em todas as escolas da rede, no último bimestre letivo de 2013. Decidida no âmbito da SMEDC – mas não exatamente no DPPE, a paralisação serviu, de acordo com a professora, para ajustar o calendário de início das atividades do Programa nas escolas, ao início das aulas, no ano letivo de 2014. Esse ajuste estava relacionado, prosseguiu, a um problema de sincronia no recebimento das verbas da rubrica PDDE-Educação Integral, pelas escolas cadastradas. Outra tensão percebida em nossa conversa foi a respeito da adesão ao PME, por parte das escolas. Sem entrar em maiores razões, assumiu que algumas direções eram resistentes à política, havendo escolas que, inclusive, não aceitaram participar. Por último, a prof. Clara sublinhou que o MEC já havia prestado consultoria para o Mais Educação, mas “hoje esse serviço está suspenso”.¹⁰³

Acordamos com a professora Clara que ela comunicaria às gestoras do PME no DPPE sobre a pesquisa, que então comunicariam o assunto à diretora Arlene. A mim caberia retornar via telefone, para agendar uma reunião sobre a pesquisa. Quando o fiz, em fevereiro, passei a dialogar com a professora Margarida, que prometeu marcar uma data de reunião com a diretora Arlene e equipe, para a apresentação formal da pesquisa. Essa reunião, contudo, nunca aconteceu. Nas diversas tentativas de contato, no sentido de avançar nas etapas da pesquisa, ouvia de Margarida que Arlene estava em reunião com a subsecretária, ou estava na Metropolitana V – onde também exercia funções administrativas.

A princípio, a resistência da direção do DPPE em nos receber pode ser creditada tão somente a inexistência de um departamento, na SME/Caxias, voltado diretamente para a

¹⁰³ Infelizmente, não tive mais contato com a professora Clara durante a pesquisa. Soube pela professora Tina – minha segunda interlocutora no DPPE – que, após o retorno de suas férias, no mês de fevereiro de 2015, Clara “não estava mais no setor”. Não nos deram maiores detalhes.

autorização de pesquisas. A presença do pesquisador desprovido de recomendações superiores era, nesse sentido, um problema sem solução aparente. Afora essa questão, a movimentação da categoria para a data-base de 2014, organizada pelo SEPE/Caxias, intensificou-se nos meses de março e abril, já marcado por paralisações parciais e integrais. Nesses momentos, todos os esforços políticos do governo municipal se voltam para a possibilidade da greve na rede, que historicamente alcança mais de 90% de adesão dos profissionais de educação, o que amplifica o número de reuniões entre os gestores da SME/Caxias, e entre eles e os diretores das unidades. Portanto, a tarefa de autorizar uma pesquisa nas escolas, em uma situação delicada desse tipo, tornou-se ainda mais complexa.¹⁰⁴

A greve acabou sendo deflagrada no início do mês de maio, com forte adesão, e atos animados pelas ruas de Duque de Caxias. A pauta era extensa: reajuste salarial de 12%, concurso público, eleição para diretores, retorno do IPMDC, 1/3 da carga horária para o planejamento, e garantia do Plano de Carreira dos profissionais da educação. Apesar da adesão quase que total, segundo dados do SEPE/Caxias, a greve durou 32 dias (confirmar), e foi a maior dos últimos 20 anos. Ao fim da greve, o prefeito Alexandre Cardoso anunciou a troca de comando na SMEDC, assumindo o prof. Marcos Vilaça.

7.3.2 O DPE e o Programa Mais Educação

Na montagem de sua equipe o prof. Vilaça trouxe para a subpasta de Planejamento Pedagógico, à qual está subordinado o DPPE, o prof. Moisés Silva, licenciado em História pela UFF. Conforme o próprio, suas tarefas se concentrariam nos “projetos” e no “planejamento”, que são coisas que acontecem “para além do ensino propriamente dito, o currículo duro”. Dessa maneira, a pasta passou a atender pelo nome de Subsecretaria de Planejamento e Projetos Educacionais (SPPE).

Dentre suas determinações frente à subsecretaria está a ampliação do escopo da Sala de Estudos Paulo Freire, que passou a se chamar Centro de Pesquisa e Formação Continuada Paulo Freire (CPF), com pretensão de atuar com maior foco na formação docente. Em nossa conversa, o subsecretário avaliou que o projeto de pesquisa proposto se inseria na “nova concepção” da CPF, que pretendia amplificar a produção intelectual dos professores da rede,

¹⁰⁴ Quando externei, a uma orientadora pedagógica da rede, a minha preocupação com a demora do DPPE em dar andamento à pesquisa, ouvi que era de se esperar uma relutância do departamento em me atender, à medida em que o PME era uma ação “muito complicada” em Duque de Caxias.

fossem de caráter acadêmico ou ligadas à prática pedagógica. Ainda conforme sua avaliação, muito dos equívocos cometidos pela gestão anterior se deveram à falta de diálogo entre escolas, docentes e SMEDC.

Quando o assunto foi a formalização do nosso trabalho junto à Secretaria foi solicitada abertura de processo interno. Moisés nos informou que esse era um procedimento novo, pois antes o costume era liberar as pesquisas “de boca”. Ele frisou que a gestão do prof. Vilaça tinha intenção de empreender uma forte intervenção na SME/Caxias. Algumas pessoas já haviam sido realocadas para a sala de aula, e outras estavam sendo “avaliadas”. O protocolo passou a ser centralizado, “para acabar com as ilhas de poder que existiam aqui dentro, grupo que não dialoga diretamente com o outro, só via ofício. É muita produção de papel”.¹⁰⁵ Os objetivos eram aprofundar essas mudanças, a fim de se pensar diretamente o planejamento, “algo que não era costume dessa Secretaria: planejar o ensino. Por exemplo, tem muita gente trabalhando aqui, enquanto na escola falta professor”.¹⁰⁶

O departamento que nos interessa mais de perto, o DPPE, não passou em brancas nuvens diante dos ventos da reestruturação, que ganharam força com a chegada do prof. Vilaça. Conforme já abordamos, a diretora do DPPE, a profa. Arlene, foi destituída do cargo, indo trabalhar em uma creche da rede. Ainda conforme Moisés, outros poderão perder suas atuais funções (“tem que mostrar serviço”). O próprio nome do departamento mudou, passando para Departamento de Projetos Educacionais (DPE). O novo subsecretário nos confidenciou que a nomenclatura “programas especiais” não o agradava, porque remetia ao Nova Escola, e a outras políticas “neoliberais”.

Antes mesmo de seguirmos conforme o planejamento de pesquisa já exposto, suspeitávamos de alguma dificuldade de aproximação junto ao DPE. Isso porque soubemos, pelo NEEPHI, que Duque de Caxias foi um dos poucos municípios que não respondeu ao questionário da pesquisa nacional coordenada pelo núcleo. Outro indício de pouco investimento no tema da ampliação da jornada é o fato de não enviar representantes aos Fóruns de Debates

¹⁰⁵ Será esse o motivo do valor previsto para material de consumo interno da SME estar, na LOA de 2014, na casa dos R\$ 350 mil?

¹⁰⁶ Em todo esse discurso de reestruturação e planejamento sobraram críticas à antiga equipe: “não sabiam dar valor à pesquisa”; “pouco comprometidos”, etc.

sobre a Escola de Educação Integral em Tempo Integral, organizados pelo NEEPHI, que ocorreram durante os anos de 2014 e 2015.¹⁰⁷

Nosso primeiro contato no DPE foi com a professora Thays, orientadora pedagógica da rede, função assumida via concurso, desde 2002. Ela possui formação em educação física e pedagogia, e acumula a função de professora dos anos iniciais do ensino fundamental na prefeitura do Rio de Janeiro.

Aí sempre estive na escola até agosto de 2013. Mas vim para a secretaria em julho de 2011, nesse mesmo setor, que antes era DPPE – Departamento de Programas e Projetos Educacionais, para trabalhar como *implementadora do Mais Educação*. Como aqui os programas foram se expandindo, a gente tem como responsabilidade o Mais Educação e, dentro dele, tem o Mais Educação para jovens de 15 a 17 anos, tem o Escola Comunidade, que é o antigo Escola Aberta, que era um programa separado e agora ele está junto com o Mais Educação, e também sob minha responsabilidade o Programa Mais Cultura, que são algumas unidades escolares que fizeram o cadastramento, se inscreveram, e no Brasil inteiro 5000 projetos foram selecionados, na nossa rede 17. (Thays, DPE/SMEDC, 2015).

Thays coordenava o andamento do PME em 44 escolas do 2º distrito (Campos Elísios). Além dela, participam da coordenação a prof. Flávia, que era responsável pelo andamento de 46 escolas do 3º e 4º distrito, e a prof. Izabella, que coordena 44 escolas do 1º distrito. Ainda conforme Thays, é essa equipe que coordena todas as ações do Programa na rede; pelo seu depoimento, percebemos que outros programas do governo federal vêm sendo incorporados ao PME, ampliando suas possibilidades de inserção nos cotidianos escolares, e as responsabilidades dos gestores locais.

Outro elemento que nos chamou atenção é que a chegada do PME mobilizou a Secretaria a ponto de ser montada uma equipe de gestão exclusiva para ele. Sob quais critérios foram escolhidos os coordenadores? De acordo com a professora Flávia,

A Secretaria trabalha com contratados, e trabalha com pessoas de matrícula, os concursados. Então eu lembro que o critério utilizado é que as pessoas que fizessem parte [da equipe de gestão do PME], para implementar, elas deveriam ter matrícula. Então, como nós éramos 3 pessoas de matrícula, vieram. (Flávia, op.cit.)

Contudo, em um primeiro momento, o governo municipal *negou* adesão ao Programa, ainda em 2008.

Ofereceram o programa, e o programa foi rejeitado. Porque na época o governo não queria participar do programa por conta mesmo da estrutura das escolas, pelo formato do programa, né? Para abrigar... ter educação integral, respeitar a carga horária... Não

¹⁰⁷ Trata-se da pesquisa “Políticas públicas de ampliação da jornada escolar no estado do Rio de Janeiro: de sujeitos e(m) formação e de sujeitos e(m) atuação”, coordenada pela Prof^a. Dr^a. Ligia Martha Coelho, desde 2010.

tinha uma estrutura fixa. Então, compreenderam que não era possível desenvolver o programa. (idem)

É possível perceber, nessa passagem transcrita acima, como questões políticas locais influenciaram a implantação do PME na rede. Em 2008, quando o programa foi ofertado pelo MEC à rede municipal caxiense, o governo de Washington Reis (PMDB) encontrava-se em seu último ano de mandato, e o prefeito disputava a reeleição. Dada a reverberação que assuntos ligados ao direito à educação assumem na cidade em ano de eleições municipais, quadro complexificado ainda mais pela presença de um núcleo sindical de profissionais da educação organizado e combativo, qualquer ação de vulto do governo, nesse período, tem potencial de se voltar contra o próprio. Desta feita, não nos surpreende a cautela adotada pelo governo municipal à respeito do PME.

É importante sublinhar ainda sobre a questão eleitoral que existe um hiato de dois anos entre as eleições municipais (prefeito e vereadores), e as eleições para o executivo federal. Portanto, quando o governo federal se encontra em seu segundo ano – ou seja, na metade do mandato – acontece a corrida eleitoral pelo mandato municipal. Tal dinâmica parece influir diretamente no regime de colaboração em educação quando se trata de relações entre a União e os municípios.

A mudança de governo, com a eleição de José Camilo Zito (PP) para o mandato de 2009-2012 foi condicionante para que o PME chegasse à rede municipal, em setembro 2009, sob o nome de Programa Mais Escola. Na verdade, essa “versão municipal” não apresentava nenhuma inovação em relação ao PME, o que foi confirmado por diversos entrevistados para esse trabalho, parecendo antes uma tentativa do governo municipal em apresenta-lo à população caxiense como exclusivamente sua. Além disso, cabe destacar que o partido pelo qual se elegeu José Camilo Zito à época não fazia parte da base aliada do governo federal, o que lhe dava maiores motivações para o lançamento de uma versão local de fachada. No início do governo de Alexandre Cardoso, que o sucedeu em 2013, a política passou ser chamada de Programa Mais Educação.

Voltando a 2009, apuramos que o PME foi implantado inicialmente em 31 unidades escolares, que foram selecionadas pelo MEC, de acordo com o Ideb (SMEDC, 2012). A dissertação de mestrado de Kawai (2013) demonstra, a partir de uma análise do Ideb de 2007 das escolas municipais, que nem todas as 31 escolas escolhidas seguiram esse critério.

Quando foi no ano de 2009, que teve a mudança de governo, a mudança de secretaria, a secretária Lurdinha, eles decidiram aceitar o programa. Que eles perceberam que seria um investimento que seria menosprezado o Governo Federal. O dinheiro seria

injetado nas escolas, né? E aí o MEC mandou, através do SIMEC na época, uma relação de escolas, de sugestão de escolas para que fosse feita a adesão. (Flávia, DPE/SMEDC, 2015)

O MEC que sinalizava, têm aqueles critérios. Aquelas escolas que entraram, que na época tinham o Ideb baixo, agora já aumentou, mas elas têm outros motivos por estar. Muitas crianças com Bolsa Família, área de vulnerabilidade social. Então, elas se encaixam em algum desses critérios, por isso que elas permanecem. (Thays, op.cit.)

Comentamos acima que, em 2009, o MEC ofereceu uma formação, em parceria com as universidades federais (Unirio e UFRJ) para gestores e oficinairos do Mais Educação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Parece que essa participação mais ativa do MEC foi diluindo-se com o passar dos anos, gerando inclusive alguns “curtos-circuitos” de poder na rede.

Eu acredito assim, como já tem um certo tempo... O que eles fornecem para gente? Atualização do Manual – mas tudo isso é disponibilizado no site, então qualquer pessoa pode... Às vezes, a escola – isso é uma crítica – tem a informação antes da gente. Então, a gente acredita que passaria primeiro pela secretaria, porque você está encaminhando. Muitas vezes a escola nos comunica que recebeu uma informação, aí a gente solicita que a escola repasse para a gente, a gente vê o que é, entra em contato com Brasília, procura mais informações, e aí tem uma comunicação. (idem)

Essa versão de que o MEC era mais presente no momento de implantação do Programa é contestada pela professora Flávia.

Você lembra quantas? [escolas indicadas inicialmente pelo MEC]

Eu não lembro no total, o total eu não consigo me lembrar. Não sei se todas as escolas que eles indicaram... Eu lembro que eram trinta e uma escolas. Eles primeiro, sugeriram vinte e nove escolas e depois eles acrescentaram mais duas escolas. E na minha vivência eu não lembro de nenhum suporte presencial do MEC. (Flávia, op.cit.).

Presencial não houve? Nem vocês foram para Brasília, cursinho, nada?

Não, e aí depois dessa sugestão de escolas, logo depois teve não sei se foi uma conferência, alguma formalidade do MEC, e aí sim, a chefe de departamento foi até Brasília e participou de algumas formações. (idem).

O que pode ter estimulado a “autonomia” das escolas na gestão do PME foi o fim do cargo de Coordenador do PME nas escolas, no final do ano de 2011. Sem o auxílio desse profissional, a questão da manutenção das oficinas diluiu-se em mais uma função do arco de responsabilidades das equipes diretivas de cada escola. Nesse contexto, parece ter prevalecido a figura do(a) “diretor(a) eficiente”, o bom diretor(a), que é aquele que encontra soluções rápidas para os problemas cotidianos da escola. Seria mais preciso caracteriza-la(o) como desembaraçada(o), pau-pra-toda-obra. A SME comunica que a carne da merenda não vai chegar, ela imediatamente pede para “sua vice” ajuda com uns biscoitinhos reservados para emergências desse tipo. O caminhão-pipa está atrasando, vai acabar a água? Nada como ter à

mão o telefone do responsável pelos caminhões da região. “Fulano, querido, você vai deixar minhas crianças na mão? (...). Até sexta? Você me quebra...”. Da mesma forma deve ter acontecido com o Mais Educação nas escolas caxienses que, na ausência do Coordenador, passou diretamente à órbita de poder das suas equipes diretivas.

E quanto ao município, que suporte pedagógico o município, ou a secretaria fornece?

Nós estamos com dificuldade com relação ao coordenador, que é a contrapartida da prefeitura. Até outubro de 2011 tinha o coordenador. (Thays, idem)

O coordenador era pago pela prefeitura? Uma dobra?

Sim, pode ser uma dobra, pode ser um contrato. É questão da prefeitura. Ele tem que ter vínculo com a prefeitura e com a escola. Então ele não pode estar, assim, na escola com o Mais Educação tantas horas, e outras horas na secretaria. Ele tem que ser exclusivo do Mais Educação na escola, ele só vai fazer isso. Tinha, aí foi retirado. Em função de várias questões, não pode retornar com o coordenador. E aí, qual foi a saída que a secretaria encontrou? Foi colocar o articulador. São profissionais contratados, são professores. Eles têm cinco unidades escolares que eles fazem visitas semanais. (ibid).¹⁰⁸

Tivemos poucos contatos com os “articuladores” nas visitas ao DPE. Dos que pudemos observar, todos eram homens, e ficavam em um grupo a parte na sala. Suas tarefas consistiam em correr as escolas com um carro da SMEDC, observar o andamento das atividades, levar alguma solicitação às coordenadoras do DPE, e entregar a essas últimas o “Relatório de Visitas” (ver um modelo nos Anexos), devidamente preenchido pelas escolas. O “Relatório” e os articuladores acabam por serem os principais elementos de controle do andamento do PME pela Secretaria.

Não são da rede? [os articuladores]

Não, são contratados como coordenadores de projetos. Só que eles não têm uma única escola, eles têm cinco. Mas eles fazem a visita semanal. Aí faz esse acompanhamento, traz para gente, a gente acompanha isso. Aí tem acompanhamento de planilha online, e tem uma impressa, que toda essa semana eles preenchem com a direção da escola e trazem pra gente. E tem essa... – isso foi muito bom. Tanto que o público, a partir de uma denúncia ou um questionamento, isso não ficou muito claro, eles solicitaram esse esclarecimento, com relação a falta do coordenador. Foi apresentado como resposta a figura do articulador, e foi aceito. A única questão é que algumas escolas ainda não tinham coordenador. E solicitou um prazo para que essas escolas tivessem. Ainda tem algumas que não têm articulador, mas está chegando. (Flávia, idem).

Mas é o quê, difícil acesso?

¹⁰⁸ Uma “dobra”, nesse caso, é como os professores dessa rede, e de outras, denominam as horas-extras de trabalho. Destacamos que a “dobra” é qualquer tempo de trabalho para além da carga contratual de trabalho docente, e não exatamente o “dobro” dessa carga. Ademais, quando a professora informa que está com “duas dobras”, isso pode significar que tanto que ela tem 2 turmas além de sua carga contratual, quanto que ela está, literalmente, com duas dobras de carga.

Não, é porque estavam faltando pessoas. Agora chegaram mais dois professores readaptados, cada um pegou mais cinco escolas, então acredito que vá ampliando. Já esse ano, estavam se reunindo a chefe do departamento e o secretário, e o subsecretário, de se colocar o coordenador sim, no ano que vem. Aí tem várias questões. Ou vai ficar uma pessoa... Porque no Manual coloca assim, pode ser uma pessoa de 20 ou 40h. Então você pode ter uma pessoa em uma unidade escolar, 40h, ou você pode ter uma pessoa de 40h, mas com duas escolas, 20h numa e 20 na outra. Ou uma pessoa só com 20h, em uma escola. Então, já está se estudando essa possibilidade de se ter no ano que essa figura fixa na escola. Aí tem muitas questões envolvidas. O custo, essa pessoa tem que ter essa disponibilidade, se vai aproveitar os que já estão... Então tem muita coisa envolvida aí, mas já está se discutindo, isso é um grande passo. (Thays, op. cit.)

Em uma das conversas informais no DPE, constatei que nem todos os articuladores eram avaliados de forma positiva. Segundo uma gestora, apareciam pessoas cujo perfil não se adequava para o trabalho com o PME, e aí eram trocadas. Como é importante que o articulador visite diversas escolas por semana, saber conduzir um automóvel torna-se mais importante do que possuir alguma formação em educação. A prefeitura de Duque de Caxias, no final de 2014, ofereceu diversas vagas para o cargo de “assistente educacional”, que seria contratado através de processo seletivo simplificado; acreditamos que parte desse pessoal foi trabalhar com o Mais Educação, no DPE. Deve-se considerar, da mesma forma, o peso reestruturação realizada na gestão Vilaça, no processo de contratação desses articuladores. Conforme nos alertou Thays, algumas professoras em processo de readaptação estavam se agregando aos diversos departamentos da SMEDC.

A professora Izabella do DPE foi mais crítica em relação ao trabalho dos articuladores. Segundo nos confidenciou o trabalho dos articuladores deixava muito a desejar: “são pessoas de nível médio, que não tem formação em pedagogia”. Tal fala entra em contradição com o depoimento de sua colega de gestão, reproduzido acima. As gestoras do DPE deram a entender, em diversos momentos, que os requisitos fundamentais em sua função eram dirigir e conhecer os caminhos de Duque de Caxias; a seleção de 36 articuladores (“Gerentes de Projeto”) pela SMEDC¹⁰⁹, em fins de 2014, exigia ensino médio. Depoimentos de gestoras de unidades escolares, que serão discutidos adiante neste capítulo, confirmaram que não se tratavam de pessoas ligadas “ao campo da educação”.¹¹⁰

¹⁰⁹ GERENTE DE PROJETOS: atuar como articuladores e no desempenho de suas atribuições, visitar semanalmente as Unidades Escolares para acompanhamento pedagógico; promover a interlocução entre as UEs e ao Secretaria de Educação; e outras funções inerentes ao cargo. O salário oferecido foi de R\$ 1.850,00, por uma jornada semanal de 40h. Com a redução do PME em 2015, supomos que o número de articuladores também seguiu o mesmo caminho (SMEDC, *Edital*, Processo seletivo simplificado 001/2014, p. 6).

¹¹⁰ O único articulador com que tive a oportunidade de conversar confidenciou-me ser um ex-militar.

A extinção do cargo de Coordenador do PME contribuiu para o contraturno ter deixado de acontecer diariamente, reduzindo, em consequência, o leque de oficinas oferecidas por escola. Todavia, a ausência desse profissional torna-se mais sentida por conta da precária infraestrutura das escolas de Duque de Caxias.¹¹¹

Como o programa foi pensado para se adequar à realidade local?

(...). Geralmente, é em função do espaço. Mas aí você tem a opção do cadastramento do número de alunos. Eles sugerem que sejam cadastrados pelo menos 100 alunos. Nós temos escolas com 100, 120, 150, uma única escola acabou cadastrando 300. Foi orientada a evitar esse número de alunos. Em função do espaço, não se cadastram muitos alunos, porque você... No primeiro turno, você vai ter os alunos do 1º turno, mais aqueles alunos do contraturno no mesmo horário. Então você precisa ter mais espaço disponível. Em função do espaço que a gente tem disponível, não tem como você estar cadastrando um monte de gente. Você pode cadastrar todos os alunos da escola se você quiser, mas você tem que ter espaço adequado para estar oferecendo essas atividades. Então, como não tem, o número de alunos já é uma adaptação. No máximo, 150. Tem escola que não dá. Aí 120, 100, nós temos escolas com 90. A outra adaptação.... Às vezes, a escola tem desejo de oferecer dança, tae-kan-do, para as crianças, mas não tem o espaço. Então acaba optando por outras atividades, que não seriam aquelas que ela gostaria, mas é a que cabe. E nós também, em relação a carga horária. Pelo programa, é 15 horas, porque a criança tem que permanecer pelo menos mais 3h na unidade escolar para caracterizar educação integral. Não acontece com todas as crianças, então não é uma escola de educação integral. E não tem condições de fazer todos os dias, 3 horas diárias, pelo o que eu te falei. Como tem pouca atividade, o monitor tem que ir várias vezes, e não consegue. Então foi permitido uma adaptação de 3 vezes por semana, e em algumas escolas com 2 vezes. Aí você tem uma redução na carga horária.¹¹² (Thays, op.cit.)

De acordo com a documentação referente à etapa 2013/2014 do PME, observamos que a maioria das 134 escolas oferecia 4 oficinas no contraturno; houve poucos casos de escolas com 5, ou 3 oficinas. A Tabela 6 agrupa as oficinas de acordo com sua frequência nas escolas participantes da referida etapa.

¹¹¹ Uma outra questão, mais subjetiva, poderia referir-se ao impacto negativo que a extinção do Coordenador causou no orçamento das professoras que recebiam essa remuneração extra. No caso da Escola de 1º distrito, discutida no item 6.4.3, a Coordenadora possuía uma dobra de 40h semanais, o que significa, nesse caso, uma efetiva “dobra” do salário-base desse profissional.

¹¹² Vale ressaltar que professora confunde educação integral com ampliação da jornada escolar, que já vimos não serem sinônimos.

TABELA 6 – Oficinas do PME por escolas de Duque de Caxias

Oficinas	% de escolas (n=134)
Orientação de Estudos e Leitura	95,52
Esporte na escola	59,70
Danças	39,55
Judô	22,38
Recreação/Lazer/Brinquedoteca	26,86
Capoeira	17,91
Tecnologias educacionais	17,91
Clubes de leitura	17,91

Fonte: SMEDC, 2015.

A partir dos dados da Tabela 6 verificamos que, além da atividade de “Orientação de Estudos e Leitura” – que é obrigatória –, predominam oficinas voltadas para as práticas esportivas, caso do Esporte na escola¹¹³ – que lidera a categoria de atividades de escolha facultativa pelas escolas, seguido das Danças. Além dessas, aparecem na lista das mais cotadas o Judô e a Capoeira. No caso do Esporte na escola, a influência do Ministério do Esporte, parceiro do MEC no Mais Educação, parece ter sido decisiva.

Às vezes eles [o ME] oferecem formações para os monitores. Os monitores de Esporte na escola já tiveram ano passado, e esse ano já tiveram a primeira etapa da formação, e agora em novembro tiveram a segunda etapa. E tudo direto com a escola. Às vezes eles pedem que a gente ajude na divulgação, mas a escola é que faz a inscrição, é tudo direto na escola. (Flávia, op.cit.)

Do MEC eu acho isso: ampliar essas webs conferências, mostrando mais como acontece em outros lugares, e essas formações, *que está muito reduzido ao Esporte na escola* (sic). (Thays, op.cit.)

Um profissional essencial para o andamento efetivo do contraturno do PME é o *oficineiro*. Em Duque de Caxias, a responsabilidade de contratação e acompanhamento do

¹¹³ O Esporte na Escola é o nome dado à integração do Projeto Segundo Tempo às atividades do Programa Mais Educação. De acordo com o ME, “o Segundo Tempo na Escola tem por objetivo democratizar o acesso à prática e à cultura do Esporte de forma a promover o desenvolvimento integral de crianças, adolescentes e jovens, como fator de formação da cidadania e melhoria da qualidade de vida, prioritariamente em áreas de vulnerabilidade social” (ver <http://www.esporte.gov.br/index.php/institucional/esporte-educacao-lazer-e-inclusao-social/segundo-tempo-na-escola>, acessado em 10 de novembro de 2015). Trocando em miúdos, são diretrizes idênticas para nomenclaturas diversas, que servem tão somente para distinguir os dois Ministérios partícipes da ação. Nesse sentido, vale lembrar que, do primeiro governo Lula ao primeiro mandato de Dilma Rousseff à presidência da República, o PT esteve mais próximo ao MEC, deixando o ME para o seu aliado, o PC do B.

trabalho dos oficinairos era, na prática, do Coordenador. Na ausência desse profissional foi a equipe diretiva da escola que passou a cuidar desse assunto, o que parece ter gerado problemas em algumas escolas. O Ofício nº 068/13, de 11.04.2013, informou aos diretores que o DPPE “mediante carência de monitores apresentada pelas Unidades Escolares, envia sugestões de contatos de profissionais que constam no Banco de Dados da SME”, anexando uma descrição do “Perfil do Monitor”, e de suas atribuições, reproduções *ipsis literis* das que constam no Manual de Educação Integral, fornecido anualmente pelo MEC.

Outro Ofício (nº 135/13), de 05.06.2013, reforça as responsabilidades de cada unidade na contratação, ressaltando que as cópias dos documentos exigidos aos monitores (currículo, comprovação de escolaridade e/ou experiência profissional, identidade, CPF e comprovante de residência) “não devem ser enviadas ao DPPE, pois é de responsabilidade da escola verificar a veracidade das informações fornecidas pelos monitores”. Ademais, “é de responsabilidade da equipe diretiva acompanhar o trabalho desenvolvido pelo monitor e, caso o mesmo não esteja de acordo com a proposta pedagógica da rede de ensino, do Programa Mais Educação e PPP da Unidade, cabe à direção providenciar a substituição deste monitor” (op.cit.).

De acordo com a professora Thays, o problema começa quando o PME passa a ser realizado em 3 dias por semana:

Inicialmente, quando o programa foi implantado, eram mais atividades. De segunda a sexta ficava fácil a escola se organizar, que ela cadastrava 10 atividades, dividia 2 por dia. Nisso a reformulação do Programa [quando deixou de ser diário] foi negativa, porque diminuiu o número de opções de atividades. Agora, ela só pode cadastrar 4 ou 5. Com alguma atividade, pra manter de segunda a sexta, vai ter q repetir [as atividades]. *Aí você já esbarra na disponibilidade do monitor, que está indo mais vezes para receber a mesma coisa. Aí começam os problemas, porque esse número de atividades reduziu.* (Thays, op.cit.)

Por último tratemos das paralisações nas atividades do Programa. Presenciamos duas paralisações ao longo do período de realização da pesquisa. A primeira se deu em agosto de 2013, e afetou “todas as escolas”. Tratou-se, até onde conseguimos investigar, de problemas localizados ao nível das unidades escolares, em relação aos recursos do PME. Para além da razão dos fatos, essa paralisação deixou transparecer fricções entre as unidades e o SME. Nos detendo à última, objeto dessa seção, os porquês da paralisação variaram entre o atraso do governo federal no repasse de verbas à algumas escolas, à problemas de operacionalização por parte das direções. Uma unanimidade, contudo, foi de que a ordem de parar o Programa partiu do 1º escalão da SME, e seu objetivo fim era que o PME começasse junto com o ano letivo caxiense.

Interrupções no Programa, houve?

Houve em função do atraso da saída da verba. Aí saiu a verba. Para não ficar quebrado, eles permitiram que desse início só no ano seguinte, que aí seria o ano de 2014 todo. Aí o próprio governo interrompeu no meio do ano[de 2013]. Então, a etapa que era de 10 meses, ela não durou 10 meses. A gente já iniciou uma etapa nova no meado do ano. (Thays, idem).

Ao examinar a prestação de contas dos repasses da rubrica “PDDE-Educação Integral”¹¹⁴ – que é como são denominadas as verbas do PME no FNDE – para o referido ano de 2013, observamos que as transferências para as escolas aconteceram dentro da normalidade, ressaltando ainda que, entre as prefeituras, Duque de Caxias ficou em terceiro lugar no montante de recursos destinados ao Mais Educação (R\$ 4.864.157, 51), atrás da Capital e de Nova Iguaçu. De acordo com a Gestora Flávia, do DPE, em diversas escolas a gestão do Mais Educação ficava em segundo plano, “pois tinham dinheiro em caixa, mas não tomavam ciência, deixavam para lá, e isso causava problema para a execução do Programa”. Por diversos momentos ouvi críticas de membros da equipe do DPE dirigidas às diretoras, por conta de seu trabalho junto ao PME. Seja como for, são outros indícios de que a extinção do cargo de Coordenador, por parte da SME-Caxias, contribuiu para todos esses imbróglios da gestão do Programa nas escolas, que acabaram por paralisá-lo em toda a rede.

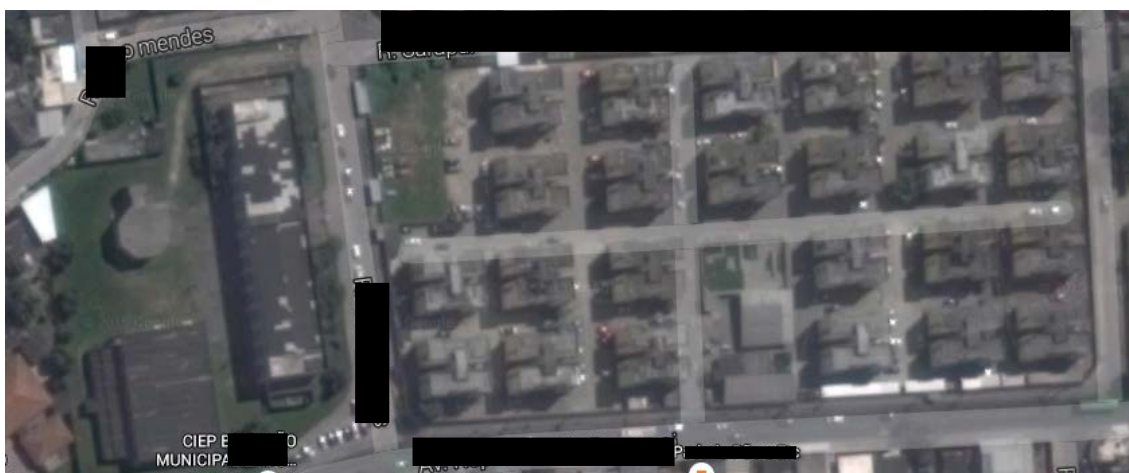
Já a segunda paralisação foi mais grave, pois impediu o início das atividades do PME no ano letivo de 2015. Todavia, seus motivos extrapolaram o local, pois referem-se aos cortes do governo federal no orçamento da educação pública. Desta feita, nenhuma parcela daquele ano chegou nas escolas de Caxias, o que levou a uma nova ordem de suspensão por parte da SMEDC. A última informação foi que as oficinas foram retomadas, na segunda metade do ano letivo, em 50 escolas da rede, ou seja, uma drástica redução em relação aos anos anteriores. Se os cortes se estenderem para os anos seguintes, será o fim melancólico de uma política que, ao menos em Caxias, mal havia se estabelecido na rede municipal, e que não chegou a induzir um programa local de ampliação de jornada. Seja como for, vejamos a seguir algumas experiências em gestão do Mais Educação em escolas caxienses, na perspectiva do regime de colaboração.

¹¹⁴ Disponíveis em <https://www.fn.de.gov.br/sigap/sistema.pu>, acessado em 25 de novembro de 2015.

7.4 A Escola Alfa

A Escola Alfa é um CIEP localizado no 1º distrito de Duque de Caxias (ver Figura 2). Além do prédio principal, possui biblioteca, quadra polivalente e amplas áreas gramadas. Atende o primeiro e o segundo segmentos do EF, com um total de 890 matrículas, distribuídas em dois turnos (INEP, 2014). De acordo com nossos comentários prévios, a indicação de ao menos um CIEP foi um dos critérios da pesquisa nas escolas. Conforme veremos adiante, o DPE deu mais peso ao fato da escola ser um CIEP, do que nela ocorrer uma experiência, de fato, exitosa do PME. É fundamental sublinhar aqui que, nossa experiência de pesquisa na Escola Alfa não resultou em entrevistas gravadas com os responsáveis locais pelo Mais Educação, por conta de situações típicas de pesquisa de campo em escolas. Todavia, as três visitas que fizemos à escola nos forneceram material de registro ao caderno de notas, material este que entendemos reunir condições suficientes para inseri-la no resultado final.

FIGURA 11 – A Escola Alfa, à esquerda, e os prédios do conjunto habitacional.



Fonte: Google Earth (2015), elaborado pelo autor.

A sensação de aparência e limpeza deixada pela Escola Alfa, no geral, foi boa: os prédios apresentam pintura sem desgaste, e as áreas exteriores estão recebendo cuidados, perceptíveis na grama aparada dos espaços externos. O interior do prédio principal estava limpo e sinalizado, com decoração, nos espaços comuns, composta por cartazes oriundos do governo federal, estadual e municipal como, por exemplo, informes de vacinação contra a gripe, de eleição para o Conselho Tutelar, e uma convocação para as Olimpíadas de Matemática.

Em nossa primeira visita, ocorrida na última semana de outubro de 2014, fomos recebidos pela diretora Marlúcia, recém-empossada no cargo, e pela funcionária Verônica. Antes de subirmos à sala de direção para apresentarmos formalmente a pesquisa, ficamos sabendo por Verônica que o PME acontecia de maneira esvaziada naquela unidade, “por culpa

da antiga direção”. Ainda segundo ela, tal esvaziamento se dava pela falta de merenda no contraturno. Contudo, a nova diretora já havia corrigido essa situação, e as duas refeições para os alunos beneficiados pelo PME estavam sendo oferecidas dentro da normalidade.

A diretora nos confirmou que estava há poucos meses no cargo, tendo sido convidada pelo secretário de educação Marcos Vilaça. Havia bastante insatisfação quanto ao trabalho exercido pela gestora anterior. A escola quando ela chegou “parecia abandonada”. Professora aposentada com anos de atuação na rede estadual e municipal caxiense, Marlúcia, todavia, não era exatamente uma novata na direção daquela escola, pois já havia ocupado essa posição por muito tempo. Também afirmou conhecer, a fundo, a comunidade atendida pelo CIEP, na medida que foi nascida e criada na região: “conheço tudo ali [a comunidade], e os arredores”. Não ficou claro se a diretora possui ligações orgânicas com forças políticas locais, apesar disso ser bastante provável.

A intervenção da SMEDC na troca das direções das escolas não é um evento extraordinário, especialmente por conta de ser um cargo cuja indicação para a ocupação é, muitas vezes, operada por políticos locais. No caso da nossa Escola Alfa, a troca de direção à época foi citada pela orientadora pedagógica da unidade como um dos principais inconvenientes no desenvolvimento de projetos pedagógicos pela comunidade escolar. Conforme seu depoimento, em um seminário de práticas pedagógicas organizado pela SMEDC, diversas diretoras gostam de implantar a sua “marca”, interferindo, assim, nos projetos anteriores à sua gestão, em pleno andamento.

A Escola Alfa foi caracterizada pelos profissionais com quem dialogamos como uma escola “problemática”, dada a realidade da comunidade do entorno, na qual destacam-se diversos problemas sociais. Trata-se de um conjunto habitacional popular defronte ao CIEP (ver Figura 11). Logo que chegamos à escola, ainda no portão de entrada, tivemos a oportunidade de testemunhar uma conversa entre a diretora e uma avó de aluna. Essa avó foi dar satisfação sobre a guarda da neta, abandonada pela mãe – viciada em crack, de pai morto. Um outro pai chegou e prestou satisfação à diretora sobre algum assunto. Esta afirmou-me que se tratava de uma pessoa alcóolatra, mas que “estava melhorando”. “De vez em quando tem recaída”, ponderou.

O fato de estar à frente da direção há pouco tempo – e afastada do CIEP desde, pelo menos, o ano de 2009 – foi a justificativa dada pela professora Marlúcia por não conhecer muito bem o PME. O que podia me adiantar era que ele não estava indo bem, por conta do problema com a merenda para os participantes, já citado acima. Com a garantia da merenda, já em sua

gestão, os alunos estavam vindo às oficinas. Todavia, ela preferia não participar das entrevistas. O PME, na unidade, era coordenado pela vice-diretora, a professora Jussara, que também trabalhava na rede municipal do Rio de Janeiro.

Assim, ficamos acertados de voltar na semana seguinte, para entrevistar, a princípio, somente a vice-diretora. Os contatos, vale destacar, eram feitos diretamente no celular da diretora, já que os telefones fixos da escola se encontravam desligados. No nosso retorno, contudo, a professora Jussara não estava: cumpria horário na prefeitura carioca. Combinamos um novo contato para marcar nova data. Nessa segunda visita, a diretora ainda teve tempo de me relatar outro caso de abandono infantil ocorrido no dia anterior, que levou representantes da Vara da Infância, e do Conselho Tutelar, para dentro do espaço escolar. A criança (uma menina), em suma, foi retirada da escola – o que causou comoção em toda equipe escolar – e teve sua guarda entregue à madrinha.

O contato combinado demorou a ocorrer, pois as ligações para a professora Marlúcia nunca se completavam. Ao questionar, no DPE, o que poderia estar acontecendo, soube que o número do celular da diretora da Escola Alfa havia tido mudado, pois ela havia perdido o antigo aparelho. Seja como for, só consegui contato com a diretora no início de dezembro de 2014, mais de um mês após nossa última visita. Marcamos mais uma visita para, enfim, entrevistarmos a responsável pelo PME naquela escola.

No dia da visita me apresentei na secretaria, e recebi como resposta que a diretora estava atendendo uma mãe, e já viria. Passaram-se trinta minutos e nada. Aos poucos, todos os profissionais da escola (da secretaria, de apoio) sumiram de vista. Esperei, ao todo, uma hora. Sem ninguém na secretaria para me dar qualquer posição sobre a conversa demorada da diretora com a mãe, fui-me embora.

Qual a razão da escola, na figura de sua direção, resistir em receber um pesquisador? Os indícios de que o PME acontecia ali de maneira insatisfatória, com poucos alunos frequentando as oficinas, eram fortes e, acreditamos, esse tenha sido o fator principal. Da mesma maneira, deve ter pesado o fato da escola ter sofrido, recentemente, uma intervenção por parte da SMEDC, que provocou a troca de direção. Ademais, a diretora e uma funcionária denunciaram que, na gestão anterior, as crianças não recebiam merenda no contraturno, o que, na prática constitui uma irregularidade, pois o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) prevê complementação financeira para os alunos do Mais Educação (ver art. 13º, § III, da Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013). Na(s) entrevista(s), é claro, esse

aspecto seria explorado, o que pode ter causado algum receio na diretora, pelo caráter acusatório que o fato poderia assumir contra a gestão que estava acabando de assumir.

Seja como for, a pesquisa (incompleta) na Escola Alfa nos permitiu inferir que o fato de uma unidade ser provida de amplos espaços, especialmente quando a comparamos com outras escolas municipais caxienses, não é determinante para um desenvolvimento positivo do PME. No nosso caso, questões políticas, e de gestão escolar, tiveram um peso mais relevante na condução da política pública.

7.5 A Escola Beta

Em meados de setembro de 2014 fizemos nossa primeira visita à Escola Beta, localizada em um bairro do 2º distrito de Duque de Caxias. É uma área de moradia característica das classes trabalhadoras da Baixada Fluminense, onde casas de alvenaria dividem a paisagem com outras melhor acabadas, e com terrenos vazios, nos quais prolifera-se o lixo. Segundo informação de professores que trabalham na região, a violência aumentou muito neste bairro, o que foi associado à instalação do programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) na cidade do Rio de Janeiro.¹¹⁵

A escola, que foi caracterizada como “carente” pelo articulador responsável, não passa, entretanto, uma impressão de precariedade. A construção se destaca dentre as outras do entorno, e é composta de prédio principal, anexos (salas de aula), e um terreno onde encontramos uma horta escolar. Chamou-nos a atenção, nessa primeira visita, a inscrição “Espaço do Mais Escola”, na parede externa do prédio principal, que dava para uma pequena área coberta (ver Figuras 3 e 4).

¹¹⁵ O programa das UPP's, cujo objetivo principal foi minar o poder das facções do crime organizado em diversas favelas da cidade, agregada a uma ideia de policiamento comunitário (MISSE, 2014) teve início em dezembro de 2008, na comunidade do Morro Dona Marta, em Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro. O projeto de implantação da política de segurança previa a contemplação de territórios nas Zonas Sul, Norte e Centro. Nos anos de 2012 e 2013, as UPP's ampliaram-se rapidamente, o que pode estimular essa correlação com o aumento da criminalidade em Duque de Caxias.

FIGURA 12 – O entorno da Escola Beta, do 2º distrito de Duque de Caxias



Fonte: Google Earth, 2015, elaborado pelo autor.

Trata-se de uma unidade escolar trabalhando no limite da capacidade. A Escola Beta funciona em 4 turnos, nos quais se distribuem 1.236 matrículas, conforme a Tabela 7, abaixo. Para se ter uma ideia da superlotação, basta lembrarmos que a Escola Alfa, um CIEP, atende apenas 890 matrículas nos dois níveis do EF. Na Escola Beta, o PME é oferecido a 150 alunos, ou seja, 1,21% do total de matrículas.

O Mais Educação estimulou alguma outra experiência em jornada ampliada?

[Pausa] Assim, o desejo nós temos. Nós gostaríamos. Mas, dentro da nossa possibilidade real, não há viabilidade. Até por uma questão de como você recebe esse aluno, que conforto mínimo você pode oferecer para essa criança? Porque não é um depósito, não é só deixar a criança. Tem que ver em que condições. (Soraya, Diretora da Escola Beta, 2015)

Como a gente tem os espaços alternativos ocupados pelo Mais Educação, você não tem como. Por que a gente faz o rodízio, se a sala está vazia alguém usa. A gente vai fazendo...Essa questão de espaço na escola é bem... (Ana Maria, Orientadora Educacional da Escola Beta, 2015)

Só o Mais Educação, então, usa a capacidade toda da escola?

Toda. Porque é uma escola de quatro turnos. A Escola Beta é uma das pouquíssimas escolas de Caxias que ainda funciona em quatro turnos. E além dos quatro turnos na sede, mais dois turnos no anexo. (...). Como é que você vai ampliar mais alguma coisa em uma escola que já funciona de 7 às 11, 11 às 3, 3 às 7, 7 as 10? (Soraya, op.cit.)

E aí você não tem banheiro para essas crianças, vestiário dentro da escola. (Ana Maria, op.cit.)

Mais isso já é reconhecido. As autoridades do município já reconhecem. O nosso secretário de educação que assumiu recentemente, já em conversa conosco, ele é muito direto ao falar nessas questões, sabe, de infra. (Soraya, idem)

FIGURA 13 – Vista externa da Escola Beta (fundos).

Fonte: Google Earth (2015), elaborado pelo autor.

TABELA 7 – Número de matrículas da Escola Beta, por nível/modalidade de ensino

Nível/Modalidade de ensino	Matrículas
Pré-escola	216
Séries iniciais do EF	818
EJA	199
Educação Especial	3
Total	1.236

Fonte: Censo Escolar, INEP/MEC, 2014

A professora Soraya, pedagoga com especialização em gestão escolar, 18 anos de rede municipal, e há 12 anos ocupando a direção da Escola Beta¹¹⁶, sua única escola na rede, alegou que a superlotação se dá por conta da carência de outras unidades na região. Assim, o tipo de interferência que a escola sofreu em seu espaço construído, ao longo dos anos, foi determinado pela necessidade de se abrir mais salas de aula, deixando de lado outras benfeitorias, tais como quadra de esportes, sala de leitura, e sala de direção. Outro problema mencionado pela diretora foi o aumento da violência no bairro, “que sempre foi tranquilo, pacato, não havia armas aqui”; assim como fizeram outros profissionais, tal aumento foi associado por ela, à política das UPP’s.

¹¹⁶ A Chapa encabeçada pela professora Soraya foi a única a concorrer na primeira eleição de diretores da história da educação municipal caxiense, ocorrida em novembro de 2015.

Apesar de todas essas questões a diretora fez questão de confirmar, logo em nossa primeira conversa, que o PME é um sucesso em sua unidade. As turmas de contraturno estão lotadas, e há fila de espera para entrar nas oficinas. Os oficineiros trabalham em conjunto com a equipe de professores, e ficam muito tempo na equipe. As verbas do Mais Educação foram também consideradas de extrema valia, “considerando a realidade das escolas de Caxias” tendo ajudado a, inclusive, promover melhorias no espaço escolar. Ficamos acertados de entrevistar, além da diretora, as orientadoras pedagógica e educacional que, juntas, organizavam o PME na Escola Beta.

O Programa chegou em 2010 na Escola Beta. Quanto à relação com o MEC, e a SME, na implantação da política, recordou-se a Orientadora Pedagógica:

Nós tivemos, na realidade quando nós recebemos o PDE-Escola, a primeira vez em 2008, cujo o Programa Mais Educação faz parte do Plano de Desenvolvimento da Educação, nós recebemos sim uma boa formação de técnicos do MEC, para que pudéssemos ter um embasamento técnico, para prepararmos o nosso PDE. Isso se deu em 2008, depois em 2009, em 2010 chegou o Programa – se não me engano – em 2010, o PME. (Camila, Orientadora Pedagógica da Escola Beta, 2015).

Eles formaram antes?

É, a nossa formação, digamos assim, ela começou antes realmente de recebermos o projeto. Agora, especificamente, *formação específica para receber o Programa Mais Educação, não me recordo.* (Soraya, op.cit.).

Apesar de não haver formação oferecida pelo MEC, todos da equipe confirmaram que a SMEDC, à época, mantinha um grupo responsável pelo PME, trabalhando em conjunto com as escolas – a primeira equipe do DPPE, ainda sob coordenação da professora Arlene. A formação era, nesse caso, de responsabilidade do governo municipal que, conforme a orientadora pedagógica Clara, oferecia mais formação aos monitores, que também tinham reuniões periódicas com os Coordenadores.

Desde o início do Programa, a gestão local entendeu que a verba oferecida pela adesão seria irrecusável por parte da escola.

E os professores aqui sabem também o quanto esse recurso do Mais Educação ajuda toda a escola. É importante que o professor saiba disso. Houve uma época de final de gestão agora mais recente, que o município foi abandonado [fala do fim da gestão Zito, cujo quadro já descrevemos em seções anteriores]. Nós não tínhamos nada, nós não tínhamos nem pagamento, nosso pagamento ficou atrasado. Os funcionários de apoio, que são os mais castigados, que ganham muito pouco, estavam sem receber pagamento. Nós não tínhamos folha de ofício, não tinha nada no depósito. *Foi a verba do Mais Educação que nos ajudou.* Nós compramos folha de ofício. E eu não tenho vergonha de falar isso, falei isso em reunião de diretores, não tenho o que esconder. Mesmo porque, na própria verba do Mais Educação vem uma que é específica para a manutenção do programa. Que aí te permite, por exemplo, executar uma obra que vai ser benéfica não apenas para as crianças do Mais Educação, mas para todos. Quando a gente fez essa cobertura aqui, a gente fez uma parte da verba e uma parte de festa,

que a gente fez uma festa boa pra poder fazer. Porque, se você para pra pensar, é uma obra cara, você fazer uma cobertura de 180m², de telha galvanizada, com piso de cerâmica, iluminação, os holofotes e tudo, não é barato [fala do “Espaço Mais Escola”. E é importante que todos saibam exatamente de onde está vindo. (Soraya, idem).

A cobertura que a diretora se refere foi o espaço que nos chamou atenção em nossa primeira visita, onde consta a inscrição “Espaço do Mais Escola”. Por conta de a escola ter poucos espaços com sombra, em uma região que faz muito calor o ano todo, o espaço é usado como abrigo no recreio pelos alunos, e também em atividades de educação física. Em um município em que os recursos são centralizados em outros centros de poder, ter recursos, ao nível da escola, foi considerado fundamental.

As escolas do município, elas não são autônomas financeiramente. É diferente das escolas do estado (sic). As escolas do estado têm uma autonomia financeira, as escolas do município, não. Portanto, nós recebemos o material, nós não recebemos recursos financeiros. Portanto, merenda, nós não compramos, nós recebemos a merenda. Material de consumo, nós recebemos, a medida do que tem no depósito, que é possível fornecer para as escolas, é fornecido. Água, é pipa d’água, porque aqui não há abastecimento da CEDAE. Então, é pipa. A prefeitura é que manda. Então, todo esse suporte para o funcionamento da unidade quem dá é a prefeitura. (Soraya, *ibid.*).

As oficinas oferecidas à época eram recreação, horta/sustentabilidade, karatê, artesanato, letramento e matemática, 3 vezes por semana (ver Figuras 5 e 6 para fotografias de oficinas). Antes de oferecer o PME, a Escola Beta mantinha aulas de reforço para alunos com dificuldade de aprendizagem. No primeiro ano, as atividades eram de segunda a sexta; com a autorização da SMEDC por dias intercalados, os 150 alunos foram distribuídos em 5 turmas de 30 cada, que se revezam nos espaços da horta escolar, no “Espaço Mais Escola”, na Sala de Letramento, e na Sala de Filosofia.

FIGURA 14 – Sala de Leitura

Fonte: Equipe diretiva da escola.

FIGURA 15 – O “Espaço Mais Escola” sendo utilizado para outras atividades: nesse caso, abrigando uma demonstração da I Feira de Ciências e Tecnologia da Escola Beta. A direita, ao fundo, o espaço da horta escolar.

Fonte: Equipe diretiva da escola.

Dessa maneira, os recursos repassados pela União, através da rubrica PDDE- Educação Integral, incorporaram-se ao cotidiano da gestão da Escola Beta. Segundo a equipe diretiva, esse repasse, mais o repasse referente ao PDDE, são essenciais para a manutenção da unidade em funcionamento.

Então, nós recebemos agora, por exemplo, R\$ 13.000,00 de PDDE. Recebemos em maio, já executamos, já prestamos conta, toda a comunidade já recebeu planilha e tudo. Treze mil reais para um ano? [Pausa] É muito pouco. E aí você tem que investir em que? Sempre fazendo uma obra. A gente fez obra na sala de recursos, porque o chão estava esburacado, com infiltração. Tivemos que fazer, trocamos janelas, e tudo. Então, você acaba destinando um recurso que você poderia, por exemplo, financiar um passeio para os alunos. (Soraya, *idem*).

A relação com os oficinairos, que vimos ser ressaltada como problemática pelo DPE, mormente por conta da adequação ao horário de trabalho, e as frequentes desistências, não foi detectada em nossa pesquisa. Ao contrário, toda a equipe ressaltou uma relação positiva com toda a equipe de voluntários. Alguns, inclusive, estão na unidade desde o início do Programa ali.

Nós temos as nossas reuniões de equipe, nós conversamos muito com os monitores, eles vão dando *feedback* pra gente, posicionando: 'Ah, esse aluno aqui já está avançado mais, já está aprendendo mais'. Os próprios professores também, eles dão uma contrapartida pra gente. Eles participam de todos os momentos da escola. Grupos de estudo, a semana de planejamento, é tudo pensando também porque o Mais Escola não é uma atividade a parte. É mais uma atividade da escola, e são os nossos alunos. Então, a avaliação é contínua. Não há... Por exemplo, os professores de matemática e letramento do Mais Escola não vão dar uma prova, não é isso. Não tem aquela avaliação formal, mas tem a avaliação que é feita através do desempenho dos alunos nas atividades propostas. E isso é passado para os professores. (Camila, *op.cit.*)

As visitas de pesquisa à escola, num total de quatro, nos deixaram a impressão que a figura da diretora da Escola Beta é essencial para a manutenção do Programa. Seu engajamento na condução do Programa, aliado ao fato de estar há quase 20 anos na escola, dá à política possibilidades adequadas de desenvolvimento, contrastando com outras direções, que parecem entender a presença do PME como mais um problema para a gestão escolar, que já enfrenta batalhas diárias na rede municipal caxiense. Dessa forma, esse achado de pesquisa confirma as considerações de Maurício, Melo e Gonçalves (2015), que associam o andamento do Programa ao nível de engajamento e de formação da direção.

A despeito de tal característica ser uma vantagem para a Escola Beta e, provavelmente, para outras unidades possuidoras de uma diretora com características que ajudam a potencializar a experiência de ampliação da jornada, há de se ponderar que tal determinação e empenho por parte da gestão denota as deficiências no suporte às escolas na implantação e gestão do PME, indo de encontro às contrapartidas dos Ministérios e Secretarias federais, bem como à própria contrapartida municipal, que poderia atuar no sentido de apoiar efetivamente as direções na condução do Programa, mais ainda após a extinção do cargo de Coordenador do Mais Educação. Ademais, a dependência de gestores(as) que se debruçam

sobre os problemas cotidianos do PME para sua satisfatória efetivação no cotidiano da unidade, indica a ampliação das funções sociais da escola, conforme caracterizada por Algebaile (2009).

As principais tensões na gestão do Mais Educação na Escola Beta encontram-se na dificuldade de adequação do PME às determinações da SMEDC, como foram os casos do fim do cargo de Coordenador do Mais Educação, da ordem de paralisação das atividades no segundo semestre de 2013, e da adequação das atividades em contraturno em seu reduzido e superocupado espaço escolar. É em resposta a essas tensões que se configuram as estratégias de adaptação da Escola Beta no que diz respeito à entrada e saída dos alunos no contraturno e utilização dos espaços escolares. Todavia, uma contrapartida maior do MEC foi cobrada, especialmente diante da precariedade infra estrutural de muitas escolas municipais caxienses.

Eu acho que deveria haver uma presença maior dos técnicos do MEC. Eu sei que seja um pouco difícil, porque o universo é muito grande. [Pausa] A questão da contrapartida. O governo federal envia o recurso. Nós, que somos técnicas, temos uma formação que é suficiente para implantar o projeto. Só que a parte de infraestrutura deixa muito a desejar. E aí a gente fica sem entender se o MEC está, realmente, acompanhando essa questão ou, se no entendimento do MEC, está tudo bem. Não é apenas um repasse de recursos. Você precisa saber em que condições físicas, estruturais, que essas escolas têm para receber o programa, e que a gente sabe que esse é o grande nó. Porque as escolas da rede municipal de Caxias, via de regra, em sua maioria, não têm estrutura física para receber o programa. Então fica muita a carga da gestão, da unidade, de ir viabilizando... (Soraya, *idem*).

O governo municipal também não adotou uma conduta que se possa avaliar como colaborativa na manutenção do Programa. As ações mais cobradas nesse sentido foram a presença do Coordenador escolar do Mais Educação, e a questão da carência de espaços escolares.

Por exemplo, não nos permitiram nem o coordenador. Nós conseguimos encontrar alternativas, percebe, dentro da escola, para fazer com que o programa ande e aconteça. Porque a figura do coordenador, ela é fundamental. Essa seria uma das contrapartidas da rede municipal, que foi retirada. E a outra contrapartida, seria o quê? O próprio prédio. (Soraya, *ibid.*)

Infraestrutura?

Infraestrutura melhor. Porque, se vai ficar a criança, onde ela vai ficar? (Ana Maria, Orientadora Pedagógica da Escola Beta, 2015).

Aqui é um local onde a gente não tem nada próximo que possa nos contentar, entendeu? (Camila, *op.cit.*).

Se tivesse um clube, não é? Uma piscina onde você possa colocar implantar natação, não é? Um futsal, você pode implantar. Nossa escola não tem quadra [pausa]. A nossa escola não tem quadra, uma quadra! Uma escola que atende da educação infantil ao 2º segundo do ensino fundamental/EJA; que tem três alunos de educação especial; que tem professores de educação física; que (ênfase) tem o projeto de educação integral; que tem o programa Esporte na escola, [pausa] não tem uma quadra esportiva. Daí, você vê... (Soraya, *idem*).

Uma unidade com as características da Escola Beta se enquadraria, com precisão, nas diretrizes estabelecidas na Portaria Interministerial nº 19/2007, que é uma iniciativa conjunta do MEC e do Ministério do Esporte (ME), com o objetivo de construir quadras esportivas em espaços escolares. A escola, contudo, voltou-se para o poder municipal. Existe, segundo à direção, o projeto finalizado de construção da quadra poliesportiva, mas há sempre questões de tramitação junto ao governo municipal. Ou seja, trata-se de um caso flagrante da debilidade do regime de colaboração, no sentido de solucionar problemas de infraestrutura, que é o caso de nossa escola. A afirmação da diretora é precisa na caracterização da contradição de os governos federal e municipal investirem no programa Esporte na Escola – que, conforme vimos, recebeu maior atenção no ano de 2013, com formações promovidas pelo ME – e, ao mesmo tempo, não financiam, em regime de colaboração, a construção de uma quadra poliesportiva nas escolas onde a política está sendo desenvolvida.

Em relação à paralisação das atividades do PME em todas as escolas, ordenada pela SMEDC, no segundo semestre de 2013, a equipe diretiva da Escola Beta demonstrou não estar inteiramente cientes das razões que motivaram essa medida. Até porque a unidade tinha todas as condições de continuar com as oficinas.

A explicação que chegou para a gente não foi plausível. Nós não entendemos bem até hoje, ficamos muito chateados porque nós tínhamos toda uma programação para funcionar até dezembro, quando chegou em setembro vieram ordens expressas de encerrar. E eu disse não, eu conversei até com o Isaias, disse a ele que nós temos aqui recursos financeiros nós guardamos, nós organizamos. Porque quando a gente faz um plano a gente tem que ter uma estratégia financeira. Mesmo que haja um atraso no repasse você, por exemplo, não utiliza toda a verba de compra de kit. Você deixa um pouco reservado, porque se houver um atraso, você garante o pagamento do monitor que é prioridade. Entendeu? Porque material, nós temos muito material, dá para esperar, mesmo que haja atraso de um, dois meses... Mas a ordem foi parar em todas as escolas, infelizmente. E a comunidade nem entendeu, a comunidade não se agradou disso. (Soraya, idem).

Muitas pessoas já estruturam sua vida em cima daquele horário. E aí você ser surpreendido. (Ana Maria, op.cit.).

O apelo da comunidade, e a existência de recursos e pessoal para continuar as atividades não foram, contudo, suficientes para que a SMEDC acatasse a manutenção do PME na Escola. As atividades retornaram normalmente no início de 2014. Antes do início da etapa de 2015, por conta de problema nos repasses do MEC em nível nacional, a Escola Beta suspendeu o PME. No segundo semestre deste ano de 2015, a Escola foi uma das 50 selecionadas pela SMEDC, para continuar oferecendo o contraturno.

7.6 A Escola Gama

A Escola Gama foi a unidade do 3º distrito de Duque de Caxias (Imbariê) escolhida pelo DPE. A gestora Flávia, responsável pela indicação, garantiu que teríamos uma impressão positiva do PME da escola. Fundada em fins dos anos de 1970, trata-se de uma típica escola municipal caxiense de 1º segmento: salas, refeitório, cozinha, e demais dependências distribuídas em um único andar; desprovida de quadra e com pouca área não construída. Atende uma comunidade descrita como “tranquila” pelos profissionais da escola com quem tive a oportunidade de dialogar; o caminhar pelas redondezas deixa essa impressão: um bairro residencial, de calçadas conservadas e arborizadas, asfaltamento em boas condições, e ciclovias; povoado de casas bem-acabadas, com quintal e garagem, que dividem a paisagem com outras de alvenaria, replicando, de certa forma, o entorno da Escola Beta. Todavia, em algumas casas criam-se porcos e galinhas, o que imprime um caráter bucólico/rural à região da unidade, o que não foi percebido em nenhuma das escolas pesquisadas até então. De certa forma, tal paisagem reflete a diversidade da ocupação do território caxiense (ver Figuras 16 e 17).

FIGURA 16 – Entorno da Escola Gama.



Fonte: Google Earth (2015), elaborado pelo autor.

FIGURA 17 – Entorno da Escola Gama.



Fonte: Google Earth (op.cit.), elaborado pelo autor.

A escola atende o 1º segmento do EF, em dois turnos (manhã e tarde), e 20 alunos de pré-escola, que compõem 283 matrículas, ao todo. Esse pequeno contingente de alunos, entretanto, ocupa todos os espaços disponíveis da escola, que não dispõe de biblioteca, sala de leitura, laboratórios, quadra de esportes, sala de diretora, e de professores (INEP, 2014). Ou seja, estamos diante de mais uma escola no limite da ocupação. Conforme nos contou a diretora Clarissa, a Escola Gama também tinha turmas de EJA do 2º segmento do EF, no turno da noite. Porém, tal modalidade foi extinta pela SMEDC, no fim do ano letivo de 2013.

Uma vez dentro da escola, duas impressões saltaram aos olhos do observador. A primeira, de caráter mais geral, disse respeito à acústica: em todas as 4 visitas, que ocorreram em turnos alternados, pudemos constatar que a Escola Gama era unidade silenciosa. Presenciamos os alunos trocando de sala em fila, conversando calmamente, sem correrias, ou comportamentos disruptivos. Nas salas, a mesma coisa. A segunda impressão já relaciona-se mais diretamente com a nossa investigação, à medida em que os materiais de apoio das oficinas do Mais Educação estavam alocados em diversos espaços da escola, como o hall de entrada, o laboratório de informática, e o espaço da secretaria escolar.

Em nossa visita inaugural em fevereiro de 2015, descobrimos que a dupla responsável pela gestão do Mais Educação na escola possuía conexões significativas na rede de educação municipal, bem como em relação ao PME. A diretora Clarissa, caxiense, pedagoga, é professora concursada de 1º segmento, desde 1995, e trabalhou na SME-Caxias, durante o 1º governo municipal de José Camilo Zito (1997-2000), como assessora da Coordenadora Pedagógica à época. No segundo mandato de José Camilo Zito (2001-2004), foi diretora de

uma unidade no 1º distrito, por conta de uma “intervenção da SME”, nas palavras da própria. Está na direção da Escola Gama desde fevereiro de 2009, ou seja, quanto Zito iniciou seu terceiro mandato à frente da prefeitura. Não há dúvidas, portanto, que é uma pessoa ligada politicamente ao ex-prefeito.

Já a orientadora pedagógica Eva, pedagoga e psicóloga, é profissional permutada da rede municipal de Niterói, atuando em Duque de Caxias desde 2011, sempre na Escola Gama. Também trabalha como pedagoga na SEEDUC-RJ, regional Metropolitana V (Metro V), responsável pela administração da educação estadual em Caxias. Foi através desse vínculo profissional que a professora Eva participou, em 2007, de um programa de formação para o Mais Educação oferecido pelo MEC, ou seja, sua relação com a política incluiu experiências para além do âmbito local.

Nós fomos convidadas, algumas pedagogas. No caso, eu fui pela SEEDUC, e nós fomos as implementadoras pra Caxias. Nós fomos com uns grupos para Brasília, e nós tivemos um curso, que durou três dias, para que a gente entendesse a proposta do programa. E aí, se tivéssemos algumas sugestões... No primeiro dia foi aquela apresentação de slides, o que vinha ser o programa, a parte técnica do programa. No segundo dia, nós fizemos um trabalho de grupo. A gente se subdividiu em grupos, e cada região – foram várias regiões... (Eva, Orientadora Pedagógica da Escola Gama, 2015).

Tinha gente do Brasil inteiro?

Do Brasil inteiro. Nós fomos representando a Baixada Fluminense: Caxias, São João, Queimados, Magé... Eu fui desse grupo. E aí nós discutimos o que seria bom, no caso, para a Baixada Fluminense, e cada um foi falando da tua área. Qual seria as oficinas de interesse do grupo? E foi muito conversado com isso. A parte de educação física, como seria essa coisa do lazer? Como seria esse letramento, qual o diferencial que a gente achava desse letramento? Como seria oferecida essa matemática pra essas crianças? É mais aquela coisa do pedagógico. Não foi nem aquela coisa do material, nem a questão do custeio e do capital, foi mais a questão – no primeiro e no segundo dia – de como seria isso? Como fazer? No terceiro dia nós fomos ver a verba. Como é que seria implementado, como seria a questão de regimento mesmo. Como seria dividida essa verba, qual seriam as partes mais importantes? Então, nós ficamos 3 dias em Brasília para estar fazendo esse trabalho em cima do programa, entendeu? (Eva, op. cit.)

Trata-se de mais um indício de que houve uma iniciativa, por parte do governo federal – através de suas secretarias e ministérios envolvidos com o PME – de formação dos responsáveis pela implantação e gestão do PME no local. Ainda segundo a professora Eva, a seleção dos profissionais foi de responsabilidade do próprio MEC, que abriu inscrições aos interessados, através de seu sítio na internet.

Encontramos, da mesma forma que na Escola Beta, uma diretora entusiasta do Mais Educação. A professora Clarissa contou-nos que, ainda na graduação, no início dos anos de 1990, teve uma formação extracurricular ligada à ampliação da jornada.

Eu fui bolsista do Estado no início da minha carreira e, por ser bolsista do Estado, eu trabalhava em um CIEP na época, houve a possibilidade de quem desejasse participar de um curso de extensão que foi oferecido pela UERJ, de escola de horário integral. (Clarissa, Diretora da Escola Gama, 2015).

Para ela, essa formação inicial facilitou a implantação do PME na Escola Gama, no segundo semestre de 2010. Mais uma vez, nos deparamos com uma experiência de destaque na implantação e gestão do PME – conforme indicado pelo DPE – cuja equipe responsável, na escola, teve formação anterior relacionada à ampliação da jornada escolar. Não seria surpresa, inclusive, que a chegada da professora Eva na Escola Gama, em 2011, fosse motivada pelo fato de sua experiência prévia como implementadora do Mais Educação em Duque de Caxias, pela Metro V. Ao comentar o problema de contratação e manutenção dos monitores pelas escolas, conforme relatado no item 6.4.2, Clarissa testemunhou que tem o hábito de entrevistar todos os profissionais que chegam para trabalhar na escola, e mais ainda os monitores, que enfrentam, ainda, uma análise curricular em seu processo seletivo.

O PME funciona três vezes por semana na Escola Gama. Na etapa 2014/2015, foram oferecidas cinco oficinas, para 150 alunos. Portanto, o PME cobre 53% das matrículas da unidade, um valor bem distante do encontrado na Escola Beta.

A gente tem letramento, matemática; a gente tem ou judô, ou karatê, ou capoeira, uma dessas três atividades, que são mais fáceis de estar conseguindo monitor e trazendo para escola; a gente tem a parte de informática, que é muito importante, a gente prioriza isso; e a gente tem artes, que você pode trabalhar com grafiteagem, você trabalha com desenho, você trabalha com cores, então essas cinco. (Eva, op.cit.).

Para receber o PME, a escola teve que fazer algumas adaptações em seus tempos e espaços. Em relação aos primeiros, a solução encontrada pela unidade foi adotada como padrão para outras unidades, conforme nos explicou a diretora.

A gestão da Secretaria de Educação me ajudou muito nisso, porque eu levei a minha proposta e acolheram. Não, vamos fazer isso, sim. Eles entenderam que a forma como que, foi pensamento meu. Isso mesmo, da escola funcionar de sete as onze, porque não era assim, entende, era de sete e meia a onze e meia, e de uma às cinco. (Clarissa, op.cit.).

Portanto, as oficinas do PME são oferecidas no intervalo entre os dois turnos – de 11h às 13:30h – o que, na prática, significa que o dia letivo de cada turno foi adiantado ou atrasado em 30 minutos. A partir de então, a SMEDC passou a orientar as escolas para adaptarem seus horários na direção apontada pela Escola Gama. Obviamente, por tratar-se de uma escola de menos de 300 matrículas, distribuídas em dois turnos, tal organização é facilitada. A situação torna-se mais difícil de equacionar quando pensamos em escolas que funcionam em 3, ou em até 4 turnos, com mais de 1.000 alunos.

A gestora do DPE, responsável pelo 3º distrito, falou [para o restante da equipe gestora do DPE]: “lá tem a coisa do horário que eles fizeram, deu super certo, foi uma das coisas que eles recomendaram”. (Clarissa, op.cit.).

Essa solução também esteve, de alguma maneira, relacionada à adequação dos exíguos espaços disponíveis para o desenvolvimento de atividades pedagógicas, à em medida que as aulas do turno não estão ocorrendo em concomitância com as do contraturno. Vale sublinhar que o Mais Educação, na Escola Gama, tem apetite por espaço. “Qualquer espaço da escola a gente usa”, disse a diretora. Na época da implantação da parceria foi tentado o acordo com um espaço religioso localizado nas proximidades, mas sem sucesso.

A “estrutura física precária” das escolas municipais de Duque de Caxias é apontada por Clarissa como o principal empecilho para o desenvolvimento do PME. Na sua escola, o problema dos espaços é bastante relevante. Além das salas de aula, do laboratório de informática, e da sala de leitura – que, como vimos acima, são ocupados pelo Mais Educação no contraturno – resta como local de atividade uma pequena área externa.

FIGURA 18 – Área externa da Escola Gama, que comporta não muito mais que 30 alunos para uma atividade. Repare que o material da cobertura não é o mais adequado para o conforto térmico.



Fonte: autor.

Nosso maior problema ainda é a infraestrutura, a gente precisava ter espaços maiores, a gente não tem espaço. A nossa escola é a escola puxadinho: puxadinho aqui, puxadinho ali e aí o maior problema nosso é espaço e infraestrutura. Fora isso a gente não tem muito problema não. (Eva, op.cit.)

Coloquei mais salas, que as salas estavam vazias, porque funciona dentro de um contra turno. Então a gente ocupava as salas, né? Tinha espaço só para o Mais Educação funcionar. Então naquele momento eram 150 aqui dentro. E aí num dia ensolarado possível, onde o tempo dava para segurar, até tatame na rua a gente já montou. (Clarissa, op.cit.)

E como você avalia o futuro do Mais Educação aqui na Escola Gama?

Poderia ser melhor. Porque, assim, a única coisa que a gente precisava hoje para ser 10 é o espaço. Porque eu acho que seria um direito, né, das crianças. Não é um direito meu, é um direito deles. (Clarissa, idem).

A respeito da contratação e manutenção dos oficinairos – um problema indicado como bastante generalizado pela equipe gestora do DPE – a equipe da Escola Gama declarou que não o enfrenta. De acordo com a diretora, a equipe é estável; quando ocorre uma troca, geralmente é por conta do oficinairo ter conseguido situações melhores de trabalho. Lá os oficinairos participam dos Conselhos de Classe bimestrais, e das demais reuniões pedagógicas.

E como vocês escolhem os oficinairos? Há problema de evasão de oficinairos?

A Clarissa pega os currículos, as pessoas entregam os currículos. Mas também sempre tem “ah, fulano trabalha em tal lugar”, e traz o currículo. Mas, normalmente, a gente conversa com a pessoa, a Clarissa passa por uma entrevista, eu às vezes também sento, converso. A gente ajuda a pessoa a fazer um planejamento, há um planejamento de atividades do ano, do semestre. Mas a gente prioriza também as pessoas que moram mais perto, pela questão também de estar atendendo o aluno com mais facilidade. E o nosso monitor só sai dessa escola se ele consegue um emprego melhor, caso contrário ele não sai. Se ele saiu é porque ele conseguiu um emprego com formação melhor. (Eva, op.cit.).

Pouca rotatividade. E quanto acontece a rotatividade, eles vão para um lugar melhor. É isso que a gente, assim, fica feliz, entendeu? Quando sai, todas às vezes que sai daqui um monitor, é porque eles vão trabalhar com a carteira assinada, vão para uma escola passarem alguma coisa. E segue o destino assim. (Clarissa, op.cit.).

A gente faz reunião com os monitores, o monitor faz o mesmo trabalho que o professor faz, participa de todos os projetos da escola, tudo acontece com todo mundo, é integrado mesmo. Aqui funciona mesmo. (Clarissa, idem).

E assim, uma coisa que os professores sempre falam: “caramba, como fulano cresceu como profissional!” faz uma comparação de quando o monitor chegou e como o monitor está. Os monitores, hoje, no calendário escolar de 2014, que tinha aquelas atividades integradas que a gente fazia aqui dentro, tem foto, também desses momentos de atividade integrada. Cada sala tinha um evento acontecendo. E os monitores participando desse recebimento e acolhimento de pais. Na reunião de pais eles estavam. Eles participavam da reunião de pais. Esse é o grupo do Mais Educação, entendeu? Conheciam os pais. E serviu pra isso, foi uma troca muito grande. Foi crescimento, assim, pra direção, pra professor, pro monitor, pros alunos, pra equipe... as meninas da cozinha, naquela organização: “agora é lanche”. Que é complexo, mais uma, assim, são umas três refeições além... alguém que chega lanchando, o outro acabou de almoçar. Aí daqui a pouco aquela galera vem almoçar e o outro vem e lancha, o outro almoça, né, quem não está no programa almoça, quem já esteve, já almoçou vai lancha. Então essa... (Clarissa, ibid.).

Tem que envolver todo mundo.

Todo mundo. E é uma equipe 1000. Uma equipe que tem o acesso ao horário, né, horário das refeições. Isso fica disponibilizado. Isso que eu falei que a Flávia, ela tinha isso, de estar espalhando por todos os lugares. Porque quem estava lá fora não ficava assim: “onde eu vou?” Não, tinha lá, tinha aqui, tinha na cozinha, tinha aqui do lado, na porta aqui. Ela colocava até enfileirado. Eles tinham o nome e o meu grupo. Aí fulano, é aqui do lado. Meu horário, meu grupo hoje tá com a aula de karatê e está na sala tal, entendeu? Aí artes? Artes está na sala três, ficava lá atrás. (Clarissa, idem)

Na relação da gestão com o governo federal, foram identificados um certo afastamento, em comparação ao período da chegada do PME à unidade. Os contatos com essa instância ficaram restritos às conferências virtuais, ao Manual, e ao programa de cadastramento e controle, o SIMEC. Uma presença mais orgânica do MEC, especialmente, foi sentida nos depoimentos na Escola Gama.

Primeira coisa é o gestor ter contato com o MEC. Eu não queria só ler, ou ver. Eu queria ter um contato, porquê? É muito fácil falar que as escolas não se adequaram, que não acontece, que em um determinado lugar acontece e no outro não acontece, quando você não conhece. Então o meu conhecimento em relação a escola de horário integral não foi a Prefeitura que me deu; não foi o MEC que me deu. Foi uma situação minha, entendeu? Lá fora do meu histórico, da minha vida profissional que me faz me encantar com isso. De acreditar em música, até porque eu sou arte terapeuta, né, a gente estuda sobre isso. De acreditar em atividade física, porque eu fui atleta na escola. Acreditar em dança, porque na escola que eu estudava, que era pública... (Clarissa, *ibid.*).

Desde que foi implantado o programa, a relação com o MEC mudou? Ela era mais próxima? O MEC está presente ou não está mais? Deixou para escola fazer?

Na verdade, no início, a gente conseguia falar diretamente com as pessoas responsáveis pelo programa, os professores em Brasília que a gente falava diretamente. Era um contado direto. (Elza, *op.cit.*).

Da escola?

É, a gente ligava, e tinha uma fala com a Camila, com o professor Murilo. Tinha um grupo de professores que a gente falava diretamente. A gente tirava dúvidas, e tal... A gente conseguia falar sobre o SIMEC, que depois a gente vai estar falando melhor sobre o SIMEC, que é o sistema que faz o Programa. Tinha uma dúvida a gente podia estar ligando, discutindo. Eu acho até que o âmbito Estado e MEC era mais fácil que prefeitura. Você conseguia falar mais fácil com MEC pelo Estado do que pela prefeitura. (Elza, *op.cit.*).

Já quanto à contrapartida da prefeitura, a suspensão do cargo de Coordenador foi, de longe, a mais sentida. Ela não só ampliou as responsabilidades da direção quanto ao PME, já comentada em itens anteriores; a solução encontrada pela SMEDC – os articuladores –, e a carência de atividades de formação também foi motivo de ressalvas. Destacamos, ainda, o depoimento da professora Elza, no qual ela afirma que o cargo de Coordenador de escola do Mais Educação, um grande nó da política em Caxias, não chegou nem a ser inicialmente oferecido, em outros municípios.

A despeito dessa afirmação, não encontramos, na literatura, a problematização da ausência desse profissional no desenvolvimento no PME, especialmente no que diz respeito a sobrecarga de trabalho escolar para a equipe diretiva (ver MOLL, 2012 e COELHO, 2013).¹¹⁷ Em um artigo sobre a precarização do trabalho docente em políticas públicas de jornada ampliada, Coelho e Hora (2013), apesar de focalizarem na condição voluntária do oficinairos/voluntários, entendem que algumas experiências recentes, nas quais podemos incluir o PME, não consideram a centralidade da escola em todo o processo de ampliação, o que fortalece o mero caráter *complementar* do tipo de formação almejada por essas propostas. Em suma, a carência de pessoal adequado para tocar a política, em todos os níveis, amplia as responsabilidades das direções de escolas, ao mesmo tempo que limita ou atrapalha as soluções de integração das ações ao cotidiano escolar, o que, ao fim e ao cabo, contribui decisivamente para experiências frágeis do PME.

Que a princípio a secretaria dizia que tinha um coordenador e de repente saiu de cena esse coordenador. (...) E aí faz como? (Elza, op.cit.).

Aí esse trabalho do coordenador, em tese, eu não sei se eu to certo, mas ele acabou sobrecarregando a direção?

Isso. (...). É isso. Porque assim, você tem uma pessoa que é o seu coordenador, mas quem fez todo esse trabalho com o coordenador foi eu. Quem fez o horário foi a Clarissa, diretora, entendeu? Quem organizou essa divisão foi a Clarissa. Quem sentava e junto com o coordenador, que eu fui muito feliz com as minhas Coordenadoras, porque eram minhas professoras, minha Coordenadora. Era gente da casa. (Elza, idem).

Mas o que ficou faltando aí foi uma formação que a SME poderia oferecer?

Sim, uma formação continuada, para que a coisa caminhasse, e continuasse caminhando. Mas aí rapidamente acabou o cargo de Coordenador. Tem aí essa pessoa, como a gente falou, que fica responsável por visitar 4 a 5 escolas, e faz a visitação. E não é essa a proposta. Para mim elas são fiscalizadoras. E Caxias ainda, apesar de tudo isso, nos outros municípios nem isso teve, tá? Caxias ainda tinha esse Coordenador aí, no início. (Elza, ibid.).

Nos outros municípios...

Não, nem tinha. Era joga na escola, e a equipe diretiva se virava. Às vezes só tinha uma diretora na escola, às vezes não tinha ninguém, aí o pessoal do apoio ajudava. Eu estou falando para você porque eu vi isso. Eu vivi. Aí o aluno chegava para fazer o Programa, e o monitor não estava ali, e o cara se metia a fazer. Aí os próprios monitores acharam que aquilo não era tão organizado, e a coisa começou a, sabe? Por isso que o Programa não teve aquele sucesso tão almejado, por causa dessa questão mesmo, estrutural. Falta gente para trabalhar, e as escolas não têm. (Elza, idem).

¹¹⁷ Em vários trabalhos de investigação sobre o PME, o professor comunitário/coordenador do Mais Educação na escola foi entrevistado ou, ao menos, sua existência foi mencionada no desenho da política. Ver, por exemplo, Penna (2011), Coelho e Hora (op.cit.), Branco e Guimarães (2013), Pinto Santos e Carlos Vieira (2012), Couto, Sanches e Ramos (2012).

Conforme já ressaltado nos itens anteriores, a extinção do cargo de Coordenador do Mais Educação nas escolas foi decisiva para a adoção de contraturno em dias alternados, para a diminuição das oficinas oferecidas, e dos alunos participantes.

Em relação às paralisações do PME na Escola Gama, a diretora confirmou que recebeu um e-mail da SMEDC, em setembro de 2013, ordenando a suspensão do PME. A professora Elza, entretanto, ressaltou que a escola não seguiu essa orientação da SMEDC, e seguiu oferecendo as atividades. Quando realizamos as visitas e entrevistas – fevereiro e março de 2015 – o Mais Educação ainda não havia começado, em toda a rede municipal, por conta de outra determinação da SME.

Houve interrupção no Programa?

Não, aqui na nossa escola, normalmente... Por exemplo, a gente começa na primeira semana de abril e vai direto. Nós tivemos, ano retrasado, quando a SME mandou a gente dar uma parada, mas aí a gente tinha verba nossa, e continuou. Outras escolas pararam, porque não tinham verba, mas como a gente é muito organizado. (Elza, op.cit.).

Você podia esclarecer o por que que ele não está em funcionamento hoje?

Inclusive eu pedi até um documento, né, porque você ficou de vir aqui. Eu fiquei, me comprometi com você de mostrar como acontece. (Clarissa, op.cit.).

Eu não consegui ver em nenhuma escola. Eu não tô conseguindo ver.

E segundo o que está no e-mail é que está aguardando orientação, que existe algumas escolas que ainda não prestaram contas... (Clarissa, idem).

Conforme verificamos anteriormente na Escola Beta, essa segunda paralisação anunciava a grave crise orçamentária atravessada por todos os níveis e modalidades da educação pública em 2015, pois o governo federal só realizou o primeiro dos três repasses previstos. No segundo semestre, a unidade esteve dentre as 50 que foram autorizadas pelo DPE a oferecerem oficinas do PME. Aliás, quando entrevistamos a gestora Flávia do DPE, em maio de 2015, a equipe se debruçava sobre um ofício a ser enviado a todas as escolas, solicitando prestações de contas das verbas do PME, justamente para selecionar as tais 50 unidades.

Vale ressaltar, a título de curiosidade, um comentário feito por Flávia, momentos antes de darmos início formal a nossa entrevista. Segundo ela, algumas diretoras eram “incompetentes, pois tinham dinheiro em caixa, mas não tomavam ciência, deixavam para lá, e isso causa um problema enorme”. Seja como for, a atual situação econômico-política do país nos leva a propor que tais eventos podem ser caracterizados com o prelúdio do fim da

experiência do PME nas escolas públicas estaduais e municipais. Resta saber se os municípios terão a capacidade de manter uma política de ampliação de jornada por conta própria.¹¹⁸

7.7 A Escola Delta e sua resistência ao PME

A apresentação da escola Delta e de suas particularidades requer algumas considerações teóricas prévias. Conforme já sublinhamos em momentos anteriores, entendemos que a forma Estado correspondente ao modo de produção capitalista carrega, em sua estrutura e aparelhos, uma contradição elementar. De um lado, o Estado guarda o caráter unitário em relação ao poder de classe. Ele só é funcional às diversas frações de classes que compõem o bloco no poder se, ao ser considerado em sua totalidade, garante a elas, consideradas em conjunto – ainda que de maneira diferencial, cabe ressaltar, pois existe uma fração dirigente – o desenvolvimento e reprodução de relações histórico-sociais capitalistas, limitadas em uma determinada porção de território.

Ao mesmo tempo, é próprio do modo de produção capitalista que o bloco dominante seja composto por diversas frações de classe, cujos interesses específicos podem, muitas vezes, entrar em conflito. Tais conflitos rebatem na estrutura Estado que, portanto, apresenta-se fragmentado em diversos setores e instituições, que são os diferentes centros de poder. Tal fragmentação está na raiz do diferencial de poder que cada uma das instituições que compõe o conjunto de aparelhos de Estado desfruta, e do fato de alguns delas serem mais sensíveis aos interesses de determinadas frações que outras.

Dessa forma, o Estado capitalista apresenta-se como uma totalidade, dotada de valor de dominante, e hierarquizada em centros de poder, de acordo com o movimento histórico das lutas de classes, em determinada formação social. A observação dessa contradição enquanto determinação histórico-social do Estado capitalista só é possível, vale sublinhar, se partimos da premissa de sua autonomia relativa em relação às classes, e suas lutas. A autonomia relativa do Estado, expressa em sua condição de não servir exclusivamente e abertamente a apenas um setor de classe, mas, ao contrário, a todos, é a única saída encontrada pela burguesia para

¹¹⁸ Ao que tudo indica, municípios e estados terão pouca margem orçamentária para as políticas sociais, em 2016. No caso da Educação, os profissionais do Estado ainda não têm certeza quando a 2ª parcela do seu 13º salário será paga. Em Duque de Caxias, a prefeitura anunciou que o 13º salário de todo o funcionalismo municipal será pago em três parcelas. O SEPE-Caxias mobilizou a categoria de profissionais de educação nos dias 17 e 18 de dezembro de 2015, promovendo uma ocupação do prédio da SMEDC, e manifestações na sede da prefeitura, no 2º distrito.

estabelecer o efetivo domínio político no capitalismo, especialmente a partir de sua fase monopolista.

Nossa argumentação, baseada nos trabalhos de Gramsci (2000; 2012) e Poulantzas (1977; 1985), indica que, apesar do Estado *stricto sensu*, e seus aparelhos, não possuírem poder próprio, eles são dotados de sensibilidade diferenciada às classes em luta política. Dessa forma, algumas áreas de atuação estatal estarem sujeitas, sempre de acordo com a situação daquelas lutas, à existência de focos de resistência das classes dominadas, ainda que momentânea, e tensionada por outras instâncias de poder. É fundamental, aqui, sublinhar o caráter sempre momentâneo e tensionado que acompanha essa atuação contra hegemônica de um determinado centro de poder no Estado, para que não se incorra no erro, bastante disseminado, da dualidade de poder do Estado.

No caso da educação formal enquanto direito garantido pelo Estado, entendemos que, apesar de sua inegável funcionalidade na manutenção e desenvolvimento de relações sociais de bases capitalistas, a demanda das classes trabalhadoras pela sua ampliação e democratização, de acordo com a necessidade de elevação de seu nível intelectual, e melhoria de condições de existência, encontra importante ressonância na concretização e disseminação da escola pública nos últimos 150 anos. Além disso, as características próprias do ensino formal e da escola, de seu caráter ligado à formação do cidadão democrático, ou da sua existência concreta e disseminada pelo território, implicam em uma maior permeabilidade à sujeitos que, em outros espaços, não teriam possibilidade de interferir concretamente nos seus rumos.

Esse conjunto de determinações da escola e, porque não, de uma rede local de escolas, no Estado capitalista, possibilita a existência de unidades escolares nas quais as relações institucionais se afastam do padrão normativo da escola mínima, tão caracterizada nos itens anteriores deste capítulo. Sua necessidade de adaptação às diferentes realidades econômicas, sociais e políticas de uma região, por exemplo, pode induzir às mais diversas adequações de tempos, de espaços e de currículos escolares. Existe, ainda, a possibilidade de uma ou mais escolas funcionarem como espaços de experimentação de novos modelos didáticos-pedagógicos, e de gestão escolar, contrariando os estabelecidos, ou hegemônicos.

A Escola Delta, aqui analisada, se enquadra nesse último caso do parágrafo acima. Trata-se de uma pequena escola, localizada no Imbariê, 3º distrito caxiense. De acordo com informações do Censo Escolar de 2014 do INEP/MEC, ela atende a 308 matrículas do 1º ciclo do EF, distribuídas em três turnos (manhã, tarde e noite), sendo que no noturno é oferecida a modalidade de EJA. Possui, além de 10 salas de aula, sala de atendimento especial, sala de

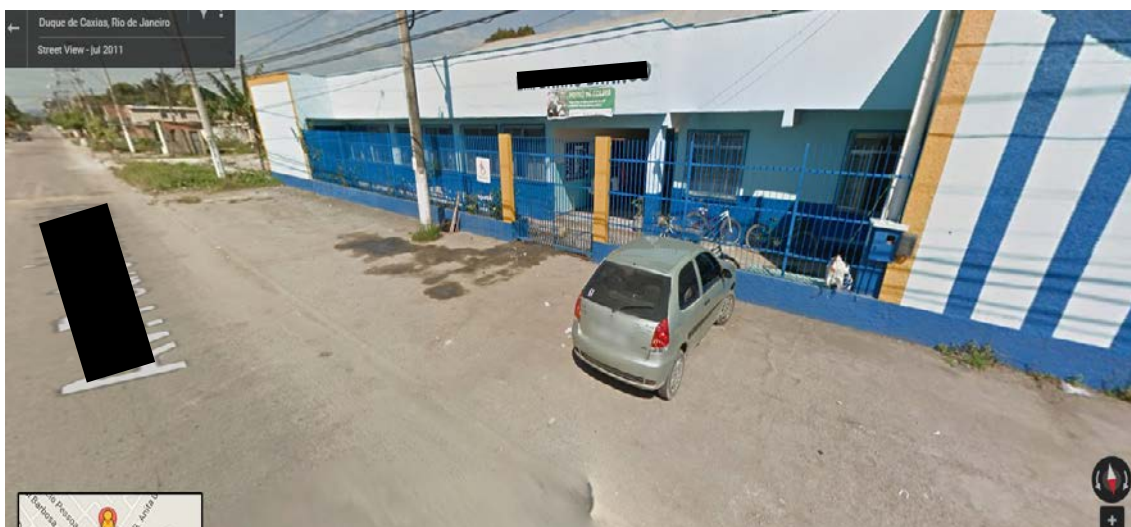
leitura, refeitório, quadra de esportes coberta, laboratório de informática em funcionamento, e sala de direção. Vale ressaltar que todas as salas de aula são climatizadas. Ou seja, diante da realidade precária das escolas caxienses, sublinhada neste capítulo, e no anterior, podemos considerar a Delta como uma unidade dotada de condições excepcionais (ver Figuras 19 e 20).

FIGURA 19 – “Brechó das crianças”, atividade da Escola Delta na qual os alunos doam roupas que são vendidas no “brechó” montado na quadra de esportes da escola. Observe-se, no fundo, as salas de aula climatizadas.



Fonte: autor.

FIGURA 20 – Entrada da Escola Delta, no 3º distrito de Duque de Caxias



Fonte: Google Earth (2015), elaborado pelo autor.

Em verdade, ouvimos falar da Escola Delta especialmente por parte da SMEDC, desde a nossa primeira visita de pesquisa ao DPE em janeiro de 2014. A professora que nos recebeu afirmou que, das 7 escolas municipais que não ainda tinham implantado o PME, a grande maioria não o fez por questões de espaço. “Exceto uma”, mencionou, “que tem espaço, mas se negou a participar do PME”. Em outra visita ao DPE, essa para entrevista, ela foi citada nominalmente, como uma das escolas que teriam que enviar um documento ao DPE, explicando as razões de não poder implementar o PME em suas dependências.

A Escola Delta não negou apenas o PME. É posição da unidade há muitos anos – sublinhada, inclusive, no PPP – a crítica ao modelo de avaliações externas e, em consequência, a escola não participa das avaliações externas como a Prova Brasil. Mantém, por outro lado, uma política de avaliação interna, bem como outras atividades de formação continuidade que incrementam a relação da escola com a comunidade, como é caso da visita anual que os professores fazem à algumas famílias da vizinhança, para conhecer melhor suas histórias, e suas dificuldades na relação com a escola. O Conselho Escolar funciona regularmente, e seus alunos organizaram um Grêmio Estudantil, que tem participação ativa nos assuntos cotidianos da unidade. Durante nossa primeira visita à escola, vimos que os alunos trabalhavam nas salas em grupos, sob supervisão do professor, fugindo do modelo expositivo de aula.¹¹⁹

Durante a greve de 2014, conhecemos professoras que trabalhavam na escola, com as quais compartilhamos os objetivos da pesquisa. Uma delas, a professora Cristiane, de histórico de militância no SEPE-Caxias, acabou nos convidando para conhecer a Escola Delta, na qual atua há 22 anos. Ela também nos forneceu diversos documentos referentes ao Mais Educação em Duque de Caxias, dos quais destacamos as fotos dos espaços precários de desenvolvimento da política, publicadas no quinto capítulo. Ela também costumava lembrar dos problemas envolvendo a política, durante os falatórios dessa greve.

.É abusivo uma pessoa trabalhar com valores tão baixos [fala dos oficineiros]. É desumano as pessoas terem que se desdobrar em diversas escolas para conseguir minimamente o que chega a aproximadamente a um salário mínimo. Agora, por outro lado, a gente vê em outras escolas esse mesmo projeto funcionando de forma precária. Então eu acho que é assim: há a necessidade de uma administração maior para que isso aconteça, né? Eu acho que simplesmente o que “Ah! Existe a verba, a verba vai para escola e a escola, cada escola administra da maneira que acha melhor”. Eu acho que no mínimo ter uma maneira de distribuir melhor essas informações, as iniciativas

¹¹⁹ Outra característica a destacar é que a Escola Delta vem resistindo à política de contratação de professores. Para suprir suas carências, a gestão faz uso de “dobras”. Durante a nossa pesquisa, soubemos que a Escola Delta estava sendo tema de um estudo de caso, para uma tese de doutorado em Educação na PUC/RJ. O autor foi meu colega de escola, e muitas das informações sobre esta unidade devo a ele. Desde já, o agradeço, e afirmo que todos os erros que porventura constem deste estudo se devem exclusivamente a mim.

que tenham sido feitas com esse projeto. A intervenção, quando a gente percebe que ele não está funcionando bem. Porque na verdade, em algumas escolas, a secretaria de educação só foi visitar essas escolas depois, que nós [fala do SEPE-Caxias] colocamos algumas denúncias de algumas coisas que nós percebemos com relação ao funcionamento. Então eu acho que precisa ter uma administração melhor de como esse projeto tem funcionado aqui no município. (Professora Cristiana, Escola Delta, 2015).

Durante a nossa primeira visita a escola, no turno da tarde, chamou a atenção o esmero e a funcionalidade do espaço da Biblioteca/Sala de Leitura. A biblioteca estava dividida em temas, de clara visualização, e a consulta e empréstimo era livre aos alunos. Vimos um aluno do turno da manhã que ainda estava por lá, fazendo os deveres no Laboratório de Informática – que também é de utilização livre pelos alunos. Segundo a professora Cristiana, ele costumava fazer isso todos os dias.

A Escola Delta exerce, com impressionante vigor, a sua autonomia administrativa e de gestão. Tal autonomia, nos afirmou a orientadora pedagógica, é fruto de uma construção coletiva, o PPP, no qual a escola acredita muito. Quanto ao PME, a OP nos disse que a escola o rejeita por entender que não acredita em uma política que seja apenas para alguns, e não para todos. Além disso, ressaltou que a escola não possui espaço suficiente para o contraturno.

Ainda que a questão do espaço possa ser problemática para uma escola que funciona em três turnos, o que parece ter mais peso para a negativa da Escola Delta são as bandeiras do ensino democrático e de qualidade para *todos* os seus alunos. Isso não quer dizer que a escola não procure atender os alunos que atravessam, por exemplo, dificuldades de aprendizagem. Existe uma ação, também prevista no PPP, chamada de “Acompanhamento”, que oferece uma espécie de reforço aos alunos com esse problema.

Agora vamos falar do “Mais Educação” aqui nessa rede. Você teve experiência aqui na rede ou em outras redes ou você só ouviu falar do programa...?

Aqui na escola não tem. Então assim... o que eu conheço do “Mais Educação” são escolas da rede municipal que eu visitei, através do sindicato no período de data-base. Geralmente a gente vai nessas escolas para conversar com os profissionais, conversar com as pessoas. E aí nisso, a gente acaba conhecendo um pouco da questão da estrutura, do funcionamento dessas escolas. Em algumas escolas que eu visitei, isso me chamou muito a atenção, por conta da precariedade. Assim, é... prédios muito malconservados. Os espaços mal adaptados para o funcionamento dessas atividades. E a questão da seleção, né? De você ter uma... a oferta de algumas atividades para alguns alunos. Mas não ser isso uma prática extensiva para toda escola. Isso a gente considera muito ruim, porque é... as atividades que são oferecidas... seja atividades esportivas ou atividades de artes... é... ou mesmo de reforço escolar é uma coisa que eu acho que a gente precisa compreender como algo necessário para todos os alunos da escola, como um direito de todo mundo. (Cristiane, op. cit.)

A verba destinada ao Mais Educação, segundo a professora, é o maior atrativo, fazendo com que as direções o aceitem, mesmo sabendo que a sua escola não tem condições de manter um contraturno. Em consequência, seus espaços são saturados pelo PME.

Eu acho que é assim: defendendo a ampliação da carga horária, a escola de horário integral. Aqui na escola em algumas situações a gente tem a vinda dos alunos no contraturno, agora eu considero que isso precisa ser feito dentro de, de ... com uma certa estrutura. Há possibilidade de isso ser feito. Agora há necessidade de que haja investimento, né? O “Mais Escola” é visto e valorizado por algumas escolas justamente pela questão... pelo investimento, pela questão financeira, né? Agora, é tudo muito precário. Feito em cima da hora. O que eu percebi assim, em uma escola, que eu considerei um, uma iniciativa bem sucedida: a escola tinha um terreno e com essa verba ela conseguiu construir duas salas de aula, pra que pudesse, pra que o projeto pudesse funcionar dentro da escola. Isso eu considero uma iniciativa interessante por parte da direção da escola, porque mesmo que o projeto acabe, as salas de aula ficaram para a escola, os materiais que foram comprados, ficaram pra escola. Agora, é, é... se uma escola consegue fazer isso, por que que não o município pensar isso, pra todo... pra toda rede, né? A grande reivindicação é a ampliação, a reforma, a construção de novas escolas porque a gente sabe que as escolas que tem hoje não suficiente. (Cristiane, idem).

E como a escola consegue se manter com salas climatizadas, sem as verbas do Mais Educação, tão valorizadas por outras direções com as quais tivemos a possibilidade de conversar ou entrevistar? Segundo Cristiane, as verbas que a escola recebe do governo federal – as únicas que oficialmente chegam – têm seu destino decidido pela comunidade escolar. As sugestões dos alunos são acolhidas em Assembleias, bem como a dos professores, gestores, e pessoal de apoio. Afora os repasses oficiais, a escola costuma organizar brechós beneficentes (ver Figura 19) e festas, cujo dinheiro arrecadado é revertido pela UE. Essas festas, ainda segundo a professora, viraram tradição no calendário escolar, e mobilizam bastante a comunidade.

Assim, a Escola Delta revela a situação acima referida, em que focos de resistência ao bloco no poder manifestam-se nos níveis e centros de poder estatais mais permeáveis às lutas organizadas pela classe trabalhadora. A possibilidade de replicação de um modelo autônomo de gestão por outras escolas da rede, tal qual ocorre na Delta, nos pareceu interdito essencialmente por conta de especificidade política, já que a escola é considerada “um reduto do SEPE-Caxias” pelas diferentes gestões que passam SMEDC. Ainda por conta dessa determinação, a unidade está em constante tensão com a esta última, questionando suas orientações e negando-se a participar de diversas políticas federais e municipais.

Iniciaremos a partir deste ponto um esforço de síntese do material de pesquisa apresentado, de acordo com a problemática desenvolvida ao longo da tese. Quanto ao governo

federal pudemos observar que o MEC ofereceu, em parceria com IFES, formação a alguns gestores caxienses, que ficariam incumbidos de implementar o PME em suas escolas ou redes de ensino. Isso se deu em um primeiro momento, quando da chegada da política no município. Outra medida destacada foi a formação oferecida pelo ME aosicineiros que supervisionam as atividades do Esporte na Escola, em 2013.

Nos últimos anos, entretanto, tanto escolas quanto SMEDC notaram um certo distanciamento do MEC tanto no quesito formação, quanto no esclarecimento de dúvidas no uso devido dos repasses. Por parte do MEC, sugerimos que o *status* desfrutado pela política a época de seu lançamento não se manteve com o passar dos anos. Uma das evidências nesse sentido é o fato do Ministério passar a ressaltar que o PME é uma política indutora da ampliação de jornada escolar¹²⁰. Entretanto, apenas na PI 17/2007 a palavra ‘fomentar’ é mencionada, desaparecendo no Decreto nº 7.083/2010 e nas peças normativas que regulamentam a política, ou nos três cadernos lançados pelo MEC que apresentam e tratam dos mais diversos aspectos da política, da implementação à gestão.

Por volta de 2011, a relação MEC-SMEDC, ou MEC-escola municipal, tanto para aspectos formativos quanto para aspectos de gestão da política, se limitou ao SIMEC e às formações oferecidas à distância. Como muitas escolas de Caxias não possuem acesso à internet ou, quando possuem, o mesmo não suporta transmissões de banda larga, o alcance dessas ações foi restrito. Por parte das instituições locais ficou a impressão de que algum tipo de formação a respeito de uso dos repasses, bem como suporte na construção de espaços para realização do PME, seriam contrapartidas necessárias para seu melhor desenvolvimento na rede municipal.

No ano de 2015, os repasses do PPDE-Educação Integral, talvez o principal argumento para a aceitação do PME pelas escolas Caxias, não chegaram. Os problemas de orçamento do governo federal neste ano provocaram profundos cortes na área educacional, e a política foi gravemente afetada em todo país. Não se sabe o que ocorrerá em 2016. Seja como for, as interrupções provocadas pelos cortes orçamentários nos lembram que a União, apesar de ter passado a ocupar um lugar de maior participação político educacional na Educação Básica, tem enormes responsabilidades na fragilidade das relações de poder entre os entes federados.

Nos voltando para as instituições municipais, constatamos que a suspensão do cargo de Coordenador do Mais Educação nas escolas (ou professor comunitário na nomenclatura do

¹²⁰ De acordo com <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao>, acessado em 02 de janeiro de 2015.

PME), que era a contrapartida da SMEDC para a política, foi crucial para a fragilização da experiência como um todo na rede municipal. A ausência desse profissional centralizou a gestão do PME nas equipes diretivas das escolas, sobrecarregando-as, e foi o principal motivador para que o PME acontecesse em dias alternados em toda a rede. Por outro lado, a solução dos “articuladores” foi criticada pelas escolas, e pelas gestoras do Programa no DPE, especialmente devido ao fato de serem profissionais sem formação específica em pedagogia, ou licenciatura. As justificativas de economia de recursos na suspensão do cargo por parte da PMDC não condizem com os recursos disponíveis para educação desse município.

Foi possível constatar que, durante sua implantação, o governo municipal modificou o nome original da política para “Mais Escola”, dando a entender que se tratava de uma experiência de ampliação da jornada de âmbito tão local quanto federal. Mais adiante, já em outra gestão, o governo ordenou a suspensão do PME em toda a rede, no segundo semestre de 2013. Apesar das justificativas oferecidas terem sido conflitivas, elas todas se referiram a um ou mais problemas locais, pois não detectamos problemas nos repasses do governo federal nem paralisações em outras redes na mesma época. Além disso, a instabilidade dos quadros da SMEDC e, por conseguinte, do DPE, e as constantes mudanças de equipe, bem como das direções de escola – como observamos na Escola Alfa – contribuem para a fragilização da gestão local do PME como um todo. Assim, a sensação foi a de que o PME nunca contou com prestígio na PMDC e na SMEDC, não sendo alvo de reais esforços e investimentos.

Os problemas de espaço e infraestrutura escolar foram, de forma geral, os principais empecilhos encontrados pelas escolas na implantação e gestão do PME. Mesmo nas experiências bem-sucedidas encontradas, a exiguidade dos espaços, as escolas superlotadas, de três ou até quatro turnos, se mostraram limitadores importantes no desenvolvimento das oficinas de contraturno. A carência faz com que as oficinas do PME ocupem todos os espaços livres das escolas, sendo que algumas modificaram todo o seu horário diário para adequá-lo às oficinas do PME, liberando salas e demais espaços. A falta de espaço foi também um dos motivos alegados pela Escola Gama para não ter aceitado a política.

Outro problema importante esteve na escolha e manutenção dosicineiros por parte das escolas. Apesar de não ter sido um problema encontrado nas Escolas Beta e Gama, foi um ponto fraco em diversas unidades, conforme a documentação do DPE comprovou. Nesse caso, parece que faltou maior suporte da SMEDC no processo seletivo.

As boas experiências do PME pesquisadas parecem estar altamente correlacionadas à presença de diretoras com algum tipo de formação ou prática prévia em ampliação da jornada

escolar. A aleatoriedade desse tipo de variável nos revela antes as carências presentes na formação dos gestores escolares, bem como a ausência de políticas de formação continuada capazes de disseminar conhecimento em gestão de escolas com jornada ampliada. Soma-se isso a um quadro político como o caxiense, no qual a prática de intervenção nas direções das escolas por parte do governo municipal, ou de vereadores, só muito recentemente vem sendo combatida com as eleições para a diretores das escolas municipais, ocorridas em novembro de 2015.

Nas Escolas Beta e Gama a questão dos repasses federais foi muito valorizada. Em Duque de Caxias, as escolas não recebem repasses municipais pois as verbas da educação são centralizadas na PMDC. Desta maneira, a rubrica do Mais Educação – o PDDE-Educação Integral – permite uma folga no orçamento sob responsabilidade da escola, garantindo compra de material pedagógico e até melhoria nos prédios, que acabam beneficiando não só as oficinas, mas toda a escola. Na Escola Beta, por exemplo, foi construído um espaço coberto anexo ao prédio principal, que também é usado nas aulas de educação física; na Escola Gama, o material didático-pedagógico comprado com verbas do PME para o reforço de matemática foi indicado e utilizado pelo professor da escola, além do oficinairo.

Por último, nos chamaram a atenção os dois exemplos de autonomia escolar que vão de encontro à uma suposta centralização administrativa da rede municipal, por parte da SMEDC. A Escola Gama manteve normalmente as oficinas do PME, no segundo semestre de 2013, a despeito da ordem de suspensão da SMEDC ter sido direcionada a todas as escolas, sem exceção. E a Escola Delta, por sua vez, nem chegou a implementá-lo, a despeito das estratégias de pressão no sentido contrário, como a necessidade de justificar por escrito sua negativa à política. Isso nos permite observar os limites da autoridade da SMEDC e os conflitos internos que interferem nesse circuito de poder. Vejamos, nas considerações finais, as principais implicações da dimensão política, que impactam em um programa de ampliação da jornada nas escolas municipais, a partir dos achados, apresentados e analisados acima, relacionados ao processo de implantação e gestão do Programa Mais Educação em Caxias.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegado o momento de concluirmos esse trabalho vamos expor algumas das principais inferências a respeito do regime de colaboração em educação, enfatizando as suas lacunas e tensionamentos, a partir da análise da implementação e gestão do PME em Duque de Caxias. Trata-se, sobretudo, de demonstrarmos as influências da dimensão política na execução do Mais Educação no âmbito de uma rede municipal, dando ênfase nos centros de poder locais associados à educação pública, atuação essa que se concretiza em uma formação socioeconômica dependente e associada como a brasileira.

O Programa Mais Educação propõe, em sua execução, a ação cooperativa e articulada entre distintos níveis do Estado e da sociedade civil. Em relação ao primeiro, destaca-se a atuação conjunta do MEC, com outros ministérios, e suas secretarias, no sentido de oferecer o suporte às instituições estaduais e municipais, responsáveis pela implementação local do PME, bem como para o seu desenvolvimento. Por sua vez, as Secretarias de educação e escolas estaduais e municipais possuem diversas responsabilidades e contrapartidas, tais como a contratação dosicineiros, responsáveis pelas oficinas de contraturno, e a remuneração de um profissional responsável pelo PME nas unidades escolares, o professor comunitário – que em Caxias ficou conhecido por Coordenador do Mais Educação. Além de todas essas instituições e atores, atuando em conjunto, a participação da sociedade civil é estimulada, através de parcerias entre elas e as escolas, seja para a execução de projetos pedagógicos, seja para a cessão de espaços para a realização de oficinas.

Da parte do MEC e das outras instituições federais avaliamos que a relação com as instâncias locais, em Duque de Caxias, se modificou ao longo do tempo, atravessando diferentes fases. No momento da chegada e nos primeiros anos de desenvolvimento do PME no município, as ações ocorreram através do oferecimento de formações presenciais para alguns gestores de Secretarias de Educação, e de escolas que, por sua vez, teriam a tarefa de serem os multiplicadores da política, em seus locais de atuação profissional; além dessas formações, o MEC manteve canais de comunicação com as instâncias locais, com o objetivo de sanar dúvidas de implantação da política. Considerando as dimensões continentais do país, e o modelo histórico de relação do MEC com a educação básica, tais medidas indicam não só uma mudança notável no modelo de relação, mas o peso e o prestígio que envolveu o PME.

Essas ações descritas acima findaram por volta de 2011, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Desde então o contato das estruturas educacionais caxiense com o MEC restringiu-se ao preenchimento e prestação de contas, via SIMEC, e às formações à

distância, denotando uma dimensão puramente funcional e fria do gerencialismo. Posteriormente, em 2013, o ME ofereceu formações aos oficinairos caxienses que ministravam o *Esporte na escola*. A relação do MEC com instâncias locais ficou progressivamente voltada com exclusividade para as escolas; na prática, são elas que recebem os repasses para a manutenção do PME e que cadastram as atividades no SIMEC no momento de renovação da adesão. Ademais, as escolas recebem pela internet informações sobre formações à distância e presenciais oferecidas pelas secretarias federais.

A ligação direta entre governo federal e escolas gerou críticas por parte do pessoal da SMEDC, indicando que a ruptura das hierarquias políticas locais pode tensionar o regime de colaboração na educação. Consideramos que tal relação entre MEC e escolas é fundamental no desenho de programas de ampliação de jornada, dada a capacidade de financiamento, e do peso político do governo federal na área da educação. Todavia, as diferenças estruturais e políticas que existem entre União e municípios, indicam a necessidade de algum componente mediador, capaz de afinar a articulação entre aqueles dois.

No caso de Duque de Caxias, a SEEDUC-RJ poderia exercer essa função por conta de sua relação histórica com a SMEDC e as escolas municipalizadas, onde muitos profissionais que hoje ali atuam já possuíram ou ainda possuem vínculos com a rede estadual de educação, seja na Metro V ou nas escolas estaduais. A primeira gestora do PME na SMEDC, por exemplo, trabalhava concomitantemente na Metro V. Além disso, a rede estadual caxiense chegou a implementar o PME em algumas escolas. Não observamos, apesar de todas essas características, ações articuladas entre União, o estado e as instâncias municipais na implantação e gestão do PME em Duque de Caxias. Tal situação indica um modelo de política que privilegia antes a distinção que a integração entre os entes federados, à medida em que a proporção de dividendos políticos advindos de uma ação de ampliação da jornada na escola pública é inversamente proporcional a quantidade de centros de poder envolvidos em suas diferentes etapas de execução. Em outras palavras, o MEC não diluiu a sua parcela de poder político com a SEEDUC-RJ, quando o assunto foi implementar e gerir PME na rede municipal caxiense.

A que se deve isso? Naturalmente a possível mediação promovida pela SEEDUC-RJ não brotaria do éter, a despeito das condições favoráveis citadas no parágrafo acima. É nesse ponto que a existência de um “regime de colaboração” poderia apresentar-se de maneira favorável, sendo uma espécie de facilitador da relação entre os entes. Conforme já afirmamos diversas vezes ao longo desta tese, a condução de uma política de ampliação da jornada escolar

é tarefa complexa e, portanto, materialmente impossível para grande parte dos municípios brasileiros. Sem uma norma efetiva de colaboração, as ações de ampliação da jornada ficam sujeitas às inúmeras carências estruturais das redes municipais brasileiras, e fadadas ao fracasso enquanto política educacional.

Referir-se a normatização de um regime de colaboração para a educação brasileira como um problema de desenvolvimento institucional é incorrer em um erro fundamental de confundir a parte com o todo da questão. Procuramos aqui nos afastar de certas abordagens que entendem tratar-se primordialmente da escolha e do rearranjo das ações do Estado, tendo por objetivo a eficácia operacional das políticas educacionais (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2012). Nosso entendimento do Estado enquanto uma relação social, e aparelho relativamente autônomo em relação às classes sociais (GRAMSCI, 2012; POULANTZAS, 1977) implica que as “escolhas” de políticas educacionais dependem da correlação de forças na sociedade civil e política. Em outras palavras, não existe no âmbito das políticas educacionais soluções mais ou menos eficazes; a questão é atravessada pelas lutas políticas entre as classes fundamentais e suas frações de classe.

A agenda da Terceira Via para a educação (NEVES, 2008; MARTINS, 2009) propôs uma reorganização do papel Estado, fortemente influenciada pelo gerencialismo. Nela as instâncias superiores, ou núcleo central do Estado, reforça suas atividades na avaliação de resultados, nas orientações sobre o currículo, e no controle sobre o financiamento. Já a execução e gestão das políticas ficam a cargo das instâncias subnacionais e das escolas. A manutenção da divisão social do trabalho escolar é operada através de uma novilíngua advinda do campo da administração de empresas, cujo objetivo está em suavizar as relações de poder desiguais no campo da educação pública. Nesse sentido, a reorganização do Estado nos anos de 1990 pode ser apreendida enquanto um movimento de modernização conservadora (COUTINHO, 1999). As inovações dispostas na contrarreforma, tais como a desconcentração, não alteraram radicalmente as correlações de força no bloco histórico.

Uma política nacional de ampliação da jornada escolar, como o Programa Mais Educação, deve cuidar de problemas incontornáveis para sua implantação e gestão: recursos, formação docente e infraestrutura escolar. A mediação das responsabilidades de cada ente federado não é só desejável – sem ela, a ação simplesmente não tem como ocorrer. No Brasil, a União detém a maior parte dos recursos públicos quando comparada aos outros entes federados, e sua colaboração é, na verdade, uma obrigação diante da disparidade entre as partes que compõem o setor público de educação. Não determinar os moldes em que a colaboração

deve se dar implica que as políticas educacionais que dependem dessa relação ficam a sabor dos governos, promovendo um ambiente que se aproxima mais da competição que colaboração, à medida que é impactado pelas tensões políticas.

O PME é um programa que depende do governo federal, ainda mais por conta da origem dos recursos que o financiam. Nesse caso, é potencialmente sensível às mudanças de orientação no governo federal e/ou no MEC. A saída de Fernando Haddad da pasta da Educação foi, em larga medida, o fator da queda de seu prestígio no âmbito do MEC, fenômeno que se amplificou no governo de Dilma Rousseff. A gestão “virtual” baseada exclusivamente no contato das escolas com o SIMEC, o relevo que se deu à capacidade do PME em melhorar os resultados dos alunos nas políticas federais de avaliação, e a ressalva da função indutiva do PME em relação à ampliação de jornada escolar são indícios de que a política passou por ajustes de rumo durante as mudanças políticas que ocorreram desde o seu anúncio, ainda em 2007.

Por outro lado, os achados de pesquisa apontam que o PME nunca foi uma prioridade na SMEDC, ainda que as mudanças de governo tenham indicado abordagens distintas em relação a ele. No governo de José Camilo Zito (2009-2012) – eleito pelo PP, e que foi o governo que implantou o PME na rede municipal – o PME teve seu nome modificado para “Programa Mais Escola”, ainda que tal troca não tenha significado nenhuma ação complementar às diretrizes e aos recursos destinados ao PME por parte do governo federal. Foi nesse governo que o PME atingiu quase todas as escolas municipais de Duque de Caxias, seguindo o movimento nacional de expansão da política.

No último ano de gestão de José Camilo Zito, o cargo de Coordenador do Programa Mais Educação nas escolas (também chamado professor comunitário) – contrapartida que os governos municipais se comprometem a oferecer ao aderirem à política – foi suspenso, o que contribuiu para fragilizar o desenvolvimento das atividades de contraturno nas escolas, pela ausência de um profissional articulador, diminuindo o número de dias de realização do contraturno e, por conseguinte, de oficinas oferecidas. Ao mesmo tempo que procurou acumular algum capital político através do PME, oferecendo uma “versão local sem retoques”, o governo municipal – cujo partido do prefeito, lembremos, não fazia parte da base aliada do governo federal – tomou uma medida que o prejudicou definitivamente, e que ia de encontro aos princípios colaborativos da política acordados na adesão.

Alexandre Cardoso (ex-PSB, atualmente PSD) sucedeu a Zito no executivo municipal, e não demonstrou maior interesse quando o assunto foi a política federal no PME, ainda que tenha ocupado o cargo de coordenador da campanha de reeleição da presidenta Dilma

Rousseff, no estado do Rio de Janeiro. Apesar de determinar que a política fosse chamada de Programa Mais Educação, seu nome de origem, a gestão Cardoso não autorizou o retorno do cargo de Coordenador do PME nas escolas. Afora isso, esse governo suspendeu o PME em todas as escolas da rede no segundo semestre de 2013, alegando problemas com os repasses de recursos. Foi possível perceber que a própria equipe que cuida do PME na SMEDC, no DPE, está sujeita à diversas intervenções e mudanças de rumo, ao sabor das transições de governo, e do movimentado cenário de lutas pela educação no município, que tem no SEPE-Caxias um dos atores centrais. Essas observações, tomadas em conjunto, indicam que a SMEDC, a despeito de seu tamanho significativo no plano municipal, não desfruta de uma posição privilegiada no âmbito do poder público caxiense. Ao fim e ao cabo, tal posição de poder da SMEDC aponta que as decisões fundamentais para a gestão da educação pública local são tomadas em outros níveis do governo municipal caxiense.

Mesmo considerando o espaço privilegiado da SMEDC no exercício da autoridade, observamos unidades municipais que resistiram às suas determinações, como foram os casos da Escola Delta, que não aderiu ao PME, a despeito de pressões em contrário por parte da SMEDC; e da Escola Gama, que manteve as oficinas em funcionamento, no segundo semestre de 2013, contrariando a ordem de suspensão expedida pela SMEDC. Em situações de conflito as determinações da SMEDC podem sofrer resistência apoiada pela atuação do SEPE-Caxias, caso da escola Delta, ou ser contestadas pelas indicações políticas para as direções de escolas, caso da escola Gama.

A gestão das escolas está sujeita, nesses arranjos, às diversas interferências de caráter político, seja por parte da PMDC/SMEDC, ou dos vereadores da CMDC, o que impactou diretamente no andamento do PME nas escolas. A pesquisa na Escola Alfa conseguiu captar alguns efeitos dessas interferências políticas, manifestos pela culpabilização da gestão anterior pelos resultados inexpressivos do PME nessa escola, e na própria recusa da recém-empossada diretora em nos conceder uma entrevista gravada. Outro fator que pode ter alimentado essa recusa consistiu na consciência da fragilidade da experiência ali desenvolvida, o que foi percebido nas duas visitas à unidade. Assim, nem mesmo o fato da escola Alfa ser um CIEP – que possui um espaço maior em comparação às outras escolas municipais caxienses – permitiu o desenvolvimento satisfatório do PME por conta de questões associadas à descontinuidade entre as gestões.

Portanto, distintas dimensões da gestão escolar contribuíram significativamente na compreensão do processo de execução do PME na rede municipal, seja na consideração de

casos exitosos, como os das escolas Beta e Gama, seja quando o pesquisador encontra situações mais adversas de sua implantação e gestão. As reclamações direcionadas às gestoras consideradas não comprometidas, ou mesmo as que não conseguiam dar conta das exigências burocráticas para a gestão do PME, como foi o caso da contratação dos oficinairos, foram frequentes, especialmente por parte das gestoras do DPE. Por outro lado, a presença de equipes diretivas estáveis, e/ou com formação e/ou experiência relacionada à jornada escolar ampliada, das Escolas Beta e Gama, fortaleceram a experiência. De qualquer maneira, ficou evidente que o desconhecimento dos meios e objetivos da proposta, associado às lacunas na formação profissional, foram entraves centrais do PME em Duque de Caxias. Não levar em conta tais questões no desenvolvimento de uma política educacional baseada na articulação e colaboração de diversas instituições públicas e privadas pode resultar em dispêndio vão de recursos públicos. As múltiplas carências dessa ordem, por exemplo, encapsularam o PME em Caxias, sujeitando-o a um distanciamento da proposta original.

Ainda em relação ao trabalho de direção da escola municipal, observamos que as diretoras contatadas enfrentaram, de um modo geral, diversos problemas de financiamento e de infraestrutura em suas administrações. Quanto ao financiamento, constatamos que a SMEDC não disponibiliza repasses financeiros às escolas, que então só têm à disposição os repasses do governo federal, como é o caso do PDDE-Educação Integral. No tocante à infraestrutura, os exemplos problemáticos foram muitos. Na escola Alfa não havia ligação à rede telefônica; a Escola Beta distribuía cerca de 1.000 matrículas em quatro turnos, sem quadra de esportes; e Escola Gama também não tinha quadra, e os materiais do Programa Mais Educação ocupavam quase todos os espaços disponíveis; por último, a Escola Delta usou o argumento da falta de espaço em sua não adesão. O dossiê do SEPE-Caxias também nos ofereceu uma dimensão mais ampla da generalizada precariedade das escolas municipais, o que aponta que os casos estudados não são isolados.

Diante de realidades de precariedade financeira e estrutural, os repasses do PME foram considerados extremamente atrativos por parte das Escolas Beta e Gama. Com esses recursos, as direções dessas escolas conseguiram realizar obras e comprar materiais para as diversas oficinas oferecidas no contraturno, benfeitorias que também são utilizadas pelos professores do turno. Por outro lado, o poder de atração dos repasses priorizam o PME na ocupação dos exíguos espaços das escolas caxienses, prejudicando o desenvolvimento de experiências locais e tradicionais das escolas, como a Sala de Leitura, ou o Laboratório de Informática, exemplos de espaços que foram exclusivamente direcionados para a realização das

oficinas do PME. A política de educação federal entrou, portanto, em conflito com outras políticas e práticas já desenvolvidas nas escolas caxienses, o que foi, de certa forma, mais um tensionamento no regime de colaboração em educação pretendido na dinâmica de execução do PME, tal como pensado pelo MEC

A adaptação à realidade caxiense foi também diretamente marcada pela carência de pessoal para cuidar do PME ao nível da escola. A extinção do Coordenador de escola foi um duro golpe no desenvolvimento da política de ampliação da jornada, se considerarmos todo o quadro de dificuldades expostas ao longo dos capítulos 5 e 6. Dentre todos os problemas que essa medida causou destacamos aquele que, associado à mudança das práticas de formação e assistência oferecidas pelo governo federal, concentrou a gestão do PME nas equipes diretas das escolas. Isso condicionou o êxito do PME às capacidades objetivas e de gerência da equipe de cada unidade, fadando a experiência ao fracasso em muitas delas.

Mesmo nas experiências relativamente bem-sucedidas das Escolas Beta e Gama, um certo grau de abandono da escola na sua execução, tanto por parte do governo federal, quanto por parte da PMDC/SMEDC – que passou a exercer tão-somente uma função de caráter administrativo/fiscalizatório das gestões do PME nas escolas municipais – foi percebido e questionado pelo pessoal diretamente envolvido. Dessa maneira, questões como a contratação, manutenção e integração de oficinheiros à escola dependeram em demasia das capacidades dessa reduzida equipe, com forte concentração das decisões e processos nas figuras das direções de escolas.

A atomização das experiências ao nível das escolas parece se relacionar com as observações de Gramsci (2012) sobre a necessidade de a grande política – as questões estruturais – ficarem reduzidas às questões “parciais e cotidianas”, no caso, das redes e escolas municipais, ou seja, à pequena política. Sobre o regime de colaboração em educação e a ampliação da jornada escolar pública, que se enquadram sem dúvida no rol de questões da grande política, concluímos ter sido ação de grande política, por sua vez, deixá-los ao sabor das precariedades estruturais das unidades escolares, que são os centros de poder que, em tese, mais necessitam de colaboração articulada da SMEDC, da Metro V, e do MEC.

É também nesse sentido desenvolvido acima que avaliamos a ênfase que o governo federal tem dado, nos últimos anos, ao caráter indutivo do PME. Afinal, como induzir nos municípios brasileiros uma experiência complexa como a ampliação de jornada escolar, que demanda um esforço de recursos e pessoal capacitado, em um quadro em que a maioria deles não conta nem ao menos com recursos próprios em seu orçamento, dependendo dos repasses

de estados e da União? Parece-nos que após a movimentação e grande repercussão causada pelo lançamento e implantação inicial do Programa em todo o Brasil, o governo federal arrefeceu sua ação a ele dirigida, deixando o ônus da sua manutenção político-administrativa à cargo dos municípios, inclusive se prevenindo, com isso, das críticas subsequentes. No organograma do MEC e em suas disputas internas, isso se concretiza nas mudanças de rumo e de pessoas dirigentes do PME.

Duque de Caxias não pode ser caracterizado como um município com problemas de recursos próprios, à medida em que concentra, em seu território um complexo industrial dos mais importantes do Brasil. Trata-se de um dos maiores orçamentos municipais do Brasil. Apesar disso, Caxias é um município de 800.000 habitantes, com problemas sociais semelhantes ao de seus vizinhos na Baixada Fluminense: pobreza, violência, precariedade na qualidade da oferta de serviços públicos essenciais, dentre outros. Ou seja, Caxias seria um município ideal para a implantação e desenvolvimento de uma política como o Programa Mais Educação, de acordo com seus objetivos manifestos, especialmente os relacionados ao regime de colaboração.

Entretanto, as condições ideais dispostas no município caxiense não se materializam em prol de um desenvolvimento do PME em efetivo regime de colaboração. Ao contrário, o PME encontrou uma série de percalços de implementação no cenário local, quando não um cenário abertamente hostil e adverso ao seu desenvolvimento. Os recursos adicionais, as melhorias estruturais nas escolas, o estabelecimento de uma verba municipal para as gestões, nada disso foi oferecido como colaboração pela PMDC/SMEDC. Em verdade, muitas das medidas impostas pelo poder local prejudicaram o desenvolvimento da experiência de contraturno nas escolas. A indução de experiências locais, outro objetivo da política, e que também poderíamos esperar dada a riqueza do município, não aconteceu. Os primeiros sinais da crise econômica vivida pelo país no ano de 2015 levaram imediatamente à diminuição ou interrupção do Programa em várias escolas.

Parece-nos que, em Caxias, as divergências e conflitos políticos, herança da fragmentação e fragilidade de formação da escola básica brasileira, pesaram na materialização do PME, fragilizando-a em diversos sentidos. As previsões de um ano de 2016 mais dificuldades orçamentárias para o governo federal podem encerrar de vez as experiências de contraturno na rede, confirmando que as políticas de ampliação de jornada, ou quaisquer outras baseadas em um regime de colaboração cooperativo e articulado, dependem de um consenso em um modelo de dominação política que, ao nosso entender, está longe de chegar a um termo.

Até lá, propostas de políticas de ampliação de jornada escolar continuarão tendo muita aceitação enquanto solução para os problemas da escola precária brasileira, mas seus resultados continuarão pontuais e pouco expressivos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. C. dos S. **Formação continuada: uma reflexão sobre a ressignificação da prática docente**. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGE, 2006.
- ABREU, M. **Evolução urbana do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPP, 2008.
- ABRUCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Orgs.) **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir e diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.
- ADRIÃO, T. e PERONI, V. Implicações do Programa Dinheiro Direto na escola para a gestão da escola pública. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 98, jan.-abr. 2007. p. 253-267.
- AGUIAR, M. A. da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010. p. 707-727.
- ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: Lamparina; Faperj, 2009.
- ALMEIDA SILVA, A. Municipalização do ensino fundamental: de Anísio Teixeira aos embates contemporâneos. In: **Sitientibus**, Feira de Santana/BA, n. 21, jul./dez. 1999. p. 143-157.
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e políticas sociais. In: AFONSO R. e SILVA, P. (orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996. p. 13-40.
- ALVES, J. C. S. **Dos barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense**. Duque de Caxias, RJ: APPH-CLIO, 2003.
- ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre a metamorfose e a centralidade do mundo do trabalho**. São Paulo: Cortez, 2008.
- APPLE, M. W. **Educação e poder**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1989.
- ARARUNA, L. B. **Investigando ações de Educação Ambiental no Currículo Escolar**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: UFRJ/CFCH, 2009.
- ARAÚJO COSTA, J. M. A proposta de municipalização do ensino nos anos de 1990 e seus impactos nas relações entre os entes federados. In: CUNHA, M. C. (org.). **Gestão Educacional nos Municípios: entraves e perspectivas** [online]. Salvador: EDUFBA, 2009.
- ARAÚJO, G. C. Constituição, federação e propostas para o novo plano nacional de educação: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010. p. 749-768.

ARAÚJO, G. C. de. A relação entre federalismo e municipalização: desafios para a construção do sistema nacional e articulado de educação no Brasil. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.1, jan./abr. 2010. p. 389-402.

ARNOVE, R. F., FRANZ, S. e TORRES, C. A. Education in Latin America: from dependency and neoliberalism to alternative paths to development. In: ARNOVE, R. F., FRANZ, S. e TORRES, C. A. (orgs.). **Comparative education: the dialectic of the global and the local**. Lanhan, ML: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2013. p. 315-340.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e descentralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

AZEVEDO, J. M. L. de Implicações para a nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, set. 2002. p. 49-71.

BARBOSA, R. N. de C. A regionalização produtiva e os desafios da política no Polo Gás-Químico de Duque de Caxias. In: RAMALHO, J. R. e FORTES, A. (orgs.). **Desenvolvimento, trabalho e cidadania: Baixada e sul fluminense**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2012. p. 15-42.

BARRETO, A. S. Notícias de uma guerra: estratégias, ameaças e orações. In: **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 13, n. 27, jan./jun. 2007. p. 183-212.

BODSTEIN, R. C.; SENNA, M. de C.; SOUZA, R. G. Novos desafios à gestão em saúde: a experiência do município de Duque de Caxias, RJ. In: **RAP**. Rio de Janeiro, n. 33(4), Jul./Ago. 1999. p. 63-79.

BOURDIEU, P. Compreender. In: BOURDIEU, P. (Coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 693-732.

BRASIL. **Lei nº 4024**, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4024compilado.htm, acessado em 01 de junho de 2015.

_____. **Lei nº 5.540**, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: <http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/109783/lei-5540-68>, acessado em 03 de junho de 2015.

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692impressao.htm, acessado em 03 de junho de 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 05 de outubro de 1988. Brasília/DF: Senado Federal. Secretaria especial de editorações e publicações, 2010.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei nº 9.424. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 dez. 1996.

_____. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm, acessado em 01 de junho de 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 59**, de 11 de novembro de 2009. Regula a distribuição de recursos de que trata o art. 212 da CF/1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm, acessado em 26 de maio de 2015.

_____. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre implantação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm, acessado em 11 de maio de 2015.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/leis/11494.htm, acessado em 11 de maio de 2015.

_____. Portaria Interministerial n. 17, de 20 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

_____. Portaria Interministerial n. 19, de 20 de abril de 2007. Estabelece as diretrizes para a cooperação entre o Ministério da Educação e o Ministério do Esporte, com o objetivo de definir critérios visando a construção de quadras esportiva ou infra-estrutura esportiva em espaços escolares. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. **Educação Integral: texto referência para o debate nacional**. Brasília, 2009. (Série Mais Educação) .

BREMAEKER, F. O município como ente governamental autônomo. In: IBAM, **Séries Estudos Especiais nº 72**, Rio de Janeiro, junho de 2004.

BRZEZINSKI, I. Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação. In: **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 8 n. 2, jul./out.2010. p. 185-206.

BUCCI-GLUCKSMANN, C. **Gramsci e o Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

BUTTIGIEG, J. A. Educação e hegemonia. In: COUTINHO, C. N. e TEIXEIRA, A. de P. (orgs.). **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 39-50.

CAMPOS, M. R. et al. Distribuição espacial da infecção por *Ascaris lumbricoides*. In: **Rev. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2002;36(1):69-74.

CANO, I. e SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade no Brasil**. Rio de Janeiro: 7Letras, 2007.

CANTALEJO, M. H. de S. **O Município de Duque de Caxias e a Ditadura Militar: 1964-1985**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGHIS, 2008.

CASASSUS, J. A reforma educacional na América Latina no contexto de globalização. In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 114, nov. 2001. p. 7-28.

CAVALIERE, A. M. Escolas de tempo integral: uma ideia forte, uma experiência frágil. In: COELHO, L. M. C. da C. e CAVALIERE, A. M. V. (orgs.). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 93-111.

_____. Entre o pioneirismo e o impasse: a reforma paulista de 1920. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v.29, n.1, jan./jun. 2003. p. 27-44.

_____. Escola pública de tempo integral no Brasil: filantropia ou política de Estado? In: **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, nº. 129, out.-dez., 2014. p. 1205-1222.

CAVALIERI(E), A. M. **Escola de educação integral: em direção a uma educação escolar multidimensional**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/FE/PPGE, 1996.

CODATO, A. N.; PERISSINOTTO, R. O Estado como instituição. Uma leitura das 'obras históricas' de Marx. In: **Crítica Marxista**, São Paulo, Boitempo, v.1, n. 3, 2001, p. 9-28.

CONAE. **Documento Referência da CONAE. Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação**. Brasília, MEC, 2010.

COSTA, E. H. de C. **A trama de violência na escola**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: FGV/IEAE, 1993.

COSTA, R. E. C. A. **Tempo de escola e tempo fora da escola: uma análise comparativa na rede municipal de Teresópolis/RJ**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGE/UFRJ, 2011.

COSTA, V. M. F. Federalismo e relações intergovernamentais: implicações para a reforma da educação no Brasil. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010. p. 729-748.

COUTINHO, C. N. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. **De Rousseau a Gramsci: ensaios de teoria política**. São Paulo: Boitempo, 2011.

CRUZ, C. **Saber docente: o professor aprendiz**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: UFRJ/FE/PPGE, 2009.

CUNHA, L. A. **Educação e desenvolvimento social no Brasil**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

_____. **A universidade reformanda**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.

_____. **A universidade crítica**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

_____. Educação para a democracia: uma lição de política prática. In: TEIXEIRA, A. **Educação para a democracia: introdução à administração educacional**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.

_____. **Educação, Estado e democracia no Brasil**. São Paulo: Cortez; Niterói, RJ: Editora da Universidade Federal Fluminense; Brasília, DF: FLACSO do Brasil, 2009.

CUNHA, E. M. **Regra e realidade na constituição do SUS municipal: implantação da NOB 96 em Duque de Caxias**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: Fiocruz/ENSP, 2001.

CUNHA, M. A. **O novo Rio de Janeiro: geografia realidade sócio-econômica**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1975.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença In: **Cadernos de Pesquisa**, n. 116, jul. 2002, p. 245-262.

DALLABRIDA, N. A reforma Francisco Campos e a modernização nacionalizada do ensino secundário. In: **Educação**, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 185-191, maio/ago. 2009.

DAVIES, N. Rio de Janeiro é o campeão nacional da privatização da educação. In: **Cadernos de Ensaios e Pesquisas**. Niterói, RJ: FEUFF, 2005.

_____. Fundeb: a redenção da educação básica? In: **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, n. 96 - Especial, out. 2006. p. 753-774.

_____. A relação entre União, estados e municípios na educação: colaboração, subordinação ou omissão/irresponsabilidade compartilhada? In: ALVARENGA, M. S. de e TAVARES, M. T. G. (orgs.). **Poder local e políticas públicas para educação em periferias urbanas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2015. p. 31-55.

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 34, n. 124, jul.-set. 2013. p. 761-786.

FARIA, L. **Chaguismo e brizolismo: territorialidades políticas da escola fluminense**. Rio de Janeiro: FAPERJ: Quartet, 2011.

FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.

_____. **Que tipo de República?** São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

_____. **O desafio educacional**. São Paulo: Cortez, 1989.

_____. **A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica**. São Paulo: Globo, 2006.

_____. **Brasil: em compasso de espera: pequenos escritos políticos**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2011.

FERREIRA JR., A. e BITTAR, M. Educação e ideologia tecnocrática na ditadura militar. In: **Educação e Sociedade**, Campinas/SP, vol. 28, n. 76, set./dez. 2008. p. 333-355.

FERREIRA, M. de M. A fusão do Rio de Janeiro, a ditadura militar e a transição política. In: ABREU, A. A. **A democratização do Brasil: atores e contextos**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

FIGUERÊDO, M. A. de. **A criação de um pólo moveleiro no desenvolvimento de Duque de Caxias: limites e perspectivas**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ/IPPUR, 2010.

FONTES, V. **O Brasil e o capital-imperialismo: teoria e história**. Rio de Janeiro: EPSJV, UFRJ, 2010.

FREITAG, B. **Política educacional e indústria cultural**. São Paulo: Cortez, Autores Associados, 1987.

GARCIA, Joana. **O negócio do social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

GOZZI, G. Estado Contemporâneo. In: BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. e PASQUINO, G. **Dicionário de política**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2010.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere, volume 2: Os intelectuais – o princípio educativo – Jornalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

_____. **Cadernos do cárcere, volume 3: Maquiavel – Notas sobre o Estado e a política.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

GURGEL, C. e JUSTEN, C. Marxismo, Estado e políticas públicas. In: **Comunicação & Política**, vol. 29, n.3, set/dez, 2011.

HARVEY, D. **A brief history of neoliberalism.** Oxford, NY: Oxford University Press, 2005.

_____. **A condição pós-moderna.** São Paulo: Loyola, 1992.

HOBSBAWM, E. **A Era da Impérios 1875-1974.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2005.

_____. **Era dos Extremos: o breve século XX (1914-1991).** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IPEA. **O Brasil em 4 décadas.** Texto para discussão nº 1500. Brasília/DF: Imprensa Nacional, 2010. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1500.pdf, acessado em 02 de junho de 2015.

KAVAI, S. H. G. R. **O Programa Mais Educação em Duque de Caxias/RJ: analisando uma política de ampliação escolar.** [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: PPGE/UFRJ, 2013.

KNOPP, G. da C. **Cultura e desenvolvimento local: um estudo do Programa Bairro-Escola da cidade de Nova Iguaçu.** [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: FGV/EBAPE, 2008.

LEHER, R. 25 anos de educação pública: notas para um balanço do período. In: GUIMARÃES, Cátia (org.). **Trabalho, educação e saúde: 25 anos de formação politécnica no SUS.** Rio de Janeiro: EPSJV, 2010. p. 29-72.

_____. Florestan Fernandes e a defesa da educação pública. In: **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 33, n. 121, out.-dez. 2012. p. 1157-1173.

LUDKE, M. & ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas.** São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MANACORDA, M. A. **História da educação: da antiguidade aos nossos dias.** São Paulo: Cortez, 1997.

MARTINS, A. **A direita para o social: a educação da sociabilidade no Brasil contemporâneo.** Juiz de Fora: UFJF, 2009.

MARX, K. O método da economia política. In: FERNANDES, F. (org.). **K. Marx e F. Engels – História.** São Paulo: Editora Ática, 2003.

MARX, K. e ENGELS, F. **La Ideologia Alemana**. Buenos Aires: Santiago Rueda Editores, 2005.

MATTOS, M. B. **Trabalhadores e sindicatos no Brasil**. São Paulo: Expressão Popular, 2009.

MAURÍCIO, L. V.; MELO, N. C. de; GONÇALVES, L. S. Programa Mais Educação: proposta nacional, implementação local. In: ALVARENGA, M. S. de e TAVARES, M. T. G. (orgs.). **Poder local e políticas públicas para educação em periferias urbanas do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Quartet: Faperj, 2015, p. 134-154.

MAZZEO, A. C. **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesia**. São Paulo: Boitempo, 2015.

MENDES da ROCHA, M. B. **Educação conformada: a política pública de educação no Brasil (1930/1945)**. Juiz de Fora, MG: Ed. UFJF, 2000.

MENDONÇA, S. R. de. Estado e políticas públicas: considerações político-conceituais. In: **Outros Tempos**, Vol. 1 esp., 2007. pp. 1-12.

MENEZES, J. S. S. O processo de formulação da política pública de educação (em tempo) integral em Natal/RN: trajetória normativa. In: COELHO, L. M. C. da C. (org.). **Educação integral: história, políticas e práticas**. Rio de Janeiro: Rovelte, 2013, p. 72-84.

MENEZES, J. S. S. Educação integral & tempo integral na educação básica: da LDB ao PDE. In: COELHO, L. M. da C. (org.). **Educação Integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. Petrópolis, RJ: DP et Alii; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009. p. 69-88.

MONTALVÃO, S. Liberdade de ensino versus totalitarismo: a semântica política dos substitutivos de Carlos Lacerda durante a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases (1958-1959). In: **Revista de história**. São Paulo, nº 169, jul./dez. 2013. p. 293-322.

MONTAÑO, C. Novas configurações do público e do privado no contexto capitalista atual: o papel político-ideológico do 'terceiro setor'. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. (orgs.). **Público e privado na Educação: novos elementos para o debate**. São Paulo: Xamã, 2008. p. 27-50.

MOTA, M. O. Avaliações externas e seus impactos nas práticas pedagógicas na/de alfabetização: percepções e visões preliminares. In: **XVI ENDIPE - Encontro Nacional de Didática e Práticas de Ensino**. UNICAMP: Campinas, 2012.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2007.

NEVES, L. M. W. Determinantes das mudanças de conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: período Itamar Franco. In: NEVES, L.M.W. (org.). **Educação e política no limiar do século XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008. p. 5-58.

NUNES LEAL, V. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

OLIVEIRA, C. e GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 125, out.-dez. 2013. p. 1075-1094.

OLIVEIRA, D. A. Educação e planejamento: a escola como núcleo da gestão. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 64-104.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

OSCAR JUNIOR, A. C. da S. Políticas públicas e organização territorial em Duque de Caxias. In: **Revista pilares da história**. Ano 13, n. 14, mai. 2014. p. 8-20.

PEREIRA, G.R.; SOARES, K.C.M.; COUTINHO-SILVA, R. Avaliação do grau de inserção dos museus de ciências na realidade escolar da Baixada Fluminense, Rio de Janeiro. In: **Ciências & Cognição**, Vol. 16 (2), 2011. p. 096-112.

PEREIRA, S. M. e OLIVEIRA, O. S., Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. In: **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, jul.-set. 2011. p. 651-678.

PERONI, V. e ADRIÃO, T. Público não-estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: ADRIÃO, T. e PERONI, V. (orgs.). **O público e o privado na educação: interfaces entre Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-154.

PETITAT, A. **Produção da escola, produção da sociedade: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

POULANTZAS, N. **Poder político e classes sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

_____. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1985.

PUSTIGLIONE, L. C. de A. B. **A Fundação Municipal de Educação de Niterói/RJ – efeitos na Educação Pública do município**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: PPGE/UFRJ, 2014.

RIBEIRO, D. **O Livro dos CIEPs**. Rio de Janeiro: Bloch Ed., 1986.

RIOS, N. T. **Educação Ambiental em escolas próximas ao Pólo Industrial de Campos Elíseos: a influência do contexto industrial e do risco**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGE, 2011.

RODRÍGUEZ, E. C. B. Espaços de educação não-formais: o caso do instituto histórico. In: **Revista pilares da história**. Ano 13, n. 14, mai. 2014, p. 79-91.

ROSA, A. V. **Educação integral e(m) tempo integral: Espaços no Programa Bairro-Escola, Nova Iguaçu – RJ**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: UNIRIO/PPGE, 2011.

ROSAR, M. de F. F. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema. In: OLIVEIRA, D. A. (org.). **Gestão democrática da educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013. p. 105-140.

SAVIANI, D. Neo-liberalismo ou pós-liberalismo? Educação pública, crise do Estado e democracia na América Latina. In: **Coletânea CBE – Estado e Educação**. Campinas/SP: Papirus: Cedes, 1992.

_____. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. In: **Educação & Sociedade**, ano XX, nº 69, dez. 1999. p. 119-136.

_____. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, C., SOUZA, J. V. e SILVA, M. A. (orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 28, n. 100 – Especial, 2007. p. 1231-1255.

_____. O legado educacional do regime militar. In: **Cadernos Cedes**, Campinas, vol. 28, n. 76, set./dez. 2008a. p. 291-312.

_____. **Educação brasileira: estrutura e sistema**. Campinas/SP: Autores Associados, 2008b.

_____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino**. Campinas/SP: Autores Associados, 2008c.

_____. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação In: **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010, p. 769-787.

_____. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In: CUNHA, SOUZA e SILVA (orgs.). **Políticas públicas de educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. Campinas, SP: Autores associados, 2011.

_____. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

SANFELICE, J. L. O Manifesto dos Educadores (1959) a luz da História. In: **Educação e Sociedade**. Campinas, SP, vol. 28, n. 99, p. 542-557, 2007.

SANTOS, T. L. A. **Inovações e desafios do Programa Bairro Escola de Nova Iguaçu/RJ**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ/FE/PPGE, 2010.

SÁTYRO, N. e SOARES, S. **A infra-estrutura das escolas brasileiras de ensino fundamental: um estudo com base nos censos escolares de 1997 a 2005**. IPEA. Texto para discussão nº 1267. Brasília, abril de 2007.

SILVA JR., J. dos R. e SGUISSARDI, V. **Novas faces da educação superior no Brasil: Reforma do Estado e mudança na produção**. Campinas, SP: CDAPH; USF, 2008.

SILVA, R. N. e CRUZ, N. Política educacional: redefinição de competências e novos modelos de gestão. In: AFONSO R. e SILVA, P. (orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996, pp. 189-222.

SIMONSEN, M. H. **Brasil 2001**. Rio de Janeiro: Apec editora, 1969.

SOARES, M. T. de S. A integração do recôncavo da Guanabara na área metropolitana do Grande Rio de Janeiro. In: BERNADES, L. M. C. e SOARES, M. T. de S. **Rio de Janeiro: Cidade e região**. Rio de Janeiro: SMC: Departamento de Doc. e Inf. Cultural, 1987. p. 42-70.

SOUZA ALVES, J. C. **Dos Barões ao extermínio: uma história da violência na Baixada Fluminense**. Duque de Caxias, RJ: APPH, Clio, 2003.

SOUZA, A. R. de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. In: **Educar**, Curitiba, n. 22, 2003, p. 17-49.

SOUZA, C. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. In: **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 24, p. 105-121, jun. 2005.

SOUZA, C. C. S. de. **Os efeitos na aprendizagem: por uma educação integral para todos**. [Dissertação de Mestrado]. Rio de Janeiro: UFRJ/FE/PPGE, 2008.

SOUZA, D. B. e FARIA, L. C. M. **Política, gestão e financiamento de sistemas municipais públicos de educação no Brasil: bibliografia analítica (1996-2002)**. São Paulo: Xamã; Niterói: Intertexto, 2005.

_____. Reforma do Estado, descentralização e municipalização no ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino no pós-LDB 9.394/96. In: **Ensaio aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.12, n.45, out.-dez. 2004. p. 925-944.

SOUZA, M. J. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C.; CORRÊA, R. L. (orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

SOUZA, M. S. de. **Escavando o passado da cidade: história política da Cidade de Duque de Caxias**. Duque de Caxias, RJ: APPH-CLIO, 2014.

SPERANDIO, A. e CASTRO, J. M. P. Programa estadual 'Mais Tempo na Escola': desafios da educação integral na rede de ensino do Espírito Santo. In: COELHO, L. M. C. da C. (org.). **Educação integral: história, políticas e práticas**. Rio de Janeiro: Rovelte, 2013. p. 104-131.

TORRES, C. A. **Sociologia política da educação**. São Paulo: Cortez, 1997, 2ª ed.

VIDAL, D. G. 80 anos do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova: questões para o debate. In: **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 3, 2013. p. 577-588.

WERLE, F. O. C. Gestão da educação municipal: composição dos conselhos municipais de Educação do Rio Grande do Sul. In: **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.14, n.52, jul.-set. 2006, p. 349-364.

ANEXO A - MODELO DE QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA SEMI-DIRIGIDA

Público-alvo: Gestores da Secretaria Municipal de Educação **Autor:** Regis A. da Costa

Tema 1 – Relação com a União (MEC), Estado e Município e Sociedade civil¹

- 1.1 Existiu/existe suporte pedagógico? (Sim/Não. Se sim, *breve histórico, principais mudanças desde a implantação, autonomia*);
- 1.2 Existiu/existe suporte financeiro? (Sim/Não. Se sim, repetir roteiro do item 1.1);
- 1.3 Quais foram os destaques positivos da relação durante a implementação e gestão da política de ampliação de jornada?;
- 1.4 O que poderia melhorar dessa relação no que diz respeito à implementação e gestão da política de ampliação de jornada?

Tema 2 – Implementação da ampliação da jornada (Mais Educação/outros projetos)

- 2.1 Quando o programa chega à rede municipal?
- 2.2 O programa está em funcionamento? Quais oficinas são oferecidas? Quantos alunos atendidos?
- 2.3 Houve interrupção(ões) do programa? Motivos?
- 2.4 A SME possuía algum projeto de ampliação de jornada na época de implementação do programa? (Sim/Não. Se sim, *quais?*);
- 2.5 Como foi formada a equipe de gestão do programa na secretaria?;
- 2.6 Qual foi o papel da SME (seu setor) na implementação do programa?;
- 2.7 Como o Mais Educação foi pensado para adequar-se às demandas locais?;
- 2.8 Qual foi a participação de conselhos na implementação do programa? (Comitê Metropolitano Mais Educação, Comitê Local do Mais Educação);
- 2.9 Qual o critério de escolha das escolas que iriam iniciar o programa?;
- 2.10 Quais as atividades priorizadas para o contraturno? (*Por quê?*);
- 2.11 Quais as principais dificuldades?;
- 2.12 Quais foram as experiências positivas?

Tema 3 – Perspectivas para o Mais Educação/Jornada Ampliada

- 3.1 O Mais Educação estimulou alguma nova experiência local de jornada ampliada? (Sim/Não. Se sim, *quais?*)
- 3.2 Como a SME (seu setor) procura avaliar o programa?

3.3 Como avalia o futuro do programa na rede?

3.4 O programa pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação no município?
(Sim/Não. *Como?*)

ANEXO B - MODELO DE QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA SEMI-DIRIGIDA

Público-alvo: Gestores do Mais Educação na Escola **Autor:** Regis A. da Costa

Tema 1 – O Mais Educação e o regime de colaboração MEC, Estados e Municípios

1.5 Existiu/existe suporte pedagógico? (Sim/Não. Se sim, *breve histórico, principais mudanças desde a implantação, autonomia*);

1.6 Existiu/existe suporte financeiro? (Sim/Não. Se sim, repetir roteiro do item 1.1);

1.7 Quais foram os destaques positivos da relação durante a implementação e gestão da política?;

1.8 O que poderia melhorar dessa relação no que diz respeito à implementação e gestão da política?

Tema 2 – Implementação e gestão do Mais Educação

2.1 Quando o programa chega à escola?

2.2 O programa está em funcionamento? Quais oficinas são oferecidas? Quantos alunos atendidos?

2.3 Houve interrupção(ões) do programa? Motivos?

2.4 A escola possuía algum projeto de ampliação de jornada na época de implementação do programa? (Sim/Não. Se sim, *quais?*);

2.5 Como foi formada a equipe de gestão do programa na escola?;

2.6 Por que a escola foi escolhida?;

2.7 Como o Mais Educação foi pensado para adequar-se às demandas da escola? (*tempos e espaços para execução de atividades*);

2.8 Qual foi a participação do conselho escolar na implementação do programa?;

2.9 Qual(ais) o(s) critério(s) de escolha dos alunos participantes?;

2.10 Qual(ais) o(s) critério(s) de escolha dos oficinairos?;

2.11 Quais as atividades priorizadas para o contraturno? (*Por quê?*);

2.12 Existe parceria da escola com a sociedade civil para o funcionamento do programa?;

2.13 A escola como um todo participa do programa?

2.14 Quais as principais dificuldades?;

2.15 Quais foram as experiências positivas?

Tema 3 – Perspectivas para o Mais Educação/Jornada Ampliada

3.1 A escola oferece alguma atividade de contraturno além do Mais Educação? (Sim/Não. Se sim, *quais? Foram estimuladas pelo programa?*)

ANEXO C - Caderno de Campo



Data: 25/03/2014.

→ Nessa quarta (24/03) tive duas atividades de pesquisa. Pela manhã estive na SME, com a professora Sara, coordenadora do Mais Educação no 2º distrito de Duque de Caxias. Com Sara peguei as boas escolas do Mais Educação (ao todo 4) de Caxias. Recebi as planilhas das escolas, infos do PDDE ^{Mais Ed.} para cada uma. Além disso, Sara me deu alguns relatórios consolidados do Mais Educação.

→ Falei também com as outras duas coordenadoras do Mais Educação na Rede. Fabiana coordena o 3º e o 4º distritos, e Analice coordena o 1º distrito. Serão entrevistas todas também.

→ Outros sujeitos de Mais Educação são os "articuladores". Todos homens. Estive com Isaías semana passada, que se disse ex-militar. Nessa quarta estavam outros dois que não recordo o nome. São "contratado" da SME. Quanto eles ganham? Qual o critério de contratação deles? ARTICULADORES

→ Esses caras rotam as escolas com Mais Educação. Não me parecem ser professores. Caxienses. Tenho que olhar um mais adiante. Não vieram falar comigo, o contato foi distante.

→ Segundo Sara, são eles que "tocam" o programa na rede municipal. Ficou claro o atrito entre a equipe e a nova chefe, o que reflete o difícil processo de intervenção feito pelo prefeito desde junho. Há um evidente clima de tensão naquele sala.

ANEXO D - Ofício da SMEDC que trata de problemas na contratação de oficinairos pelas escolas



**ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

Rua Prefeito José Carlos Lacerda, 1422 - 25 de agosto - Duque de Caxias / RJ - CEP: 25.071-120.
Tel.: 2671-6612 / 2771-5870

Ofício n. 135/13-DPPE/SPP/SME

Duque de Caxias, 05 de junho de 2013

Assunto: Programa Mais Educação

Prezados Diretores,

Cumprimentando-os cordialmente, servimo-nos do presente para apresentar esclarecimentos sobre a seleção dos monitores que atuam nas Unidades Escolares com as atividades do Programa Mais Educação.

Cabe à Unidade Escolar:

- ✓ contactar os monitores para avaliar perfil, formação e habilidades dos mesmos;
- ✓ solicitar ao monitor, preenchimento e assinatura do termo de adesão e compromisso, ficando o mesmo arquivado na escola;
- ✓ arquivar cópia dos seguintes documentos dos monitores: currículos, comprovação de escolaridade e/ou experiência profissional, identidade, CPF e comprovante de residência;

Ressaltamos que as cópias dos referidos documentos não devem ser enviadas ao DPPE, pois é de responsabilidade da escola verificar a veracidade das informações fornecidas pelos monitores.

É de responsabilidade da equipe diretiva acompanhar o trabalho desenvolvido pelo monitor e, caso o mesmo não esteja de acordo com a proposta pedagógica da rede de ensino, do Programa Mais Educação e PPP da Unidade, cabe à direção providenciar a substituição deste monitor.

*PROBLEMAS
COM
MONITORES?*

Atenciosamente,


MARILDA DE PAULA E SILVA
Subsecretária de Planejamento Pedagógico

Às Unidades Escolares

ANEXO E - Ofício da SMEDC dirigido às escolas sem PME

ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Rua Prefeito José Carlos Lacerda, 1422 - 25 de agosto - Duque de Caxias / RJ - CEP: 25.071-120.
Tel.: 2671-6612 / 2771-5870

Ofício n. 064/SPP/DPPE/SME

Duque de Caxias, 14 de Maio de 2014.

Às Unidades Escolares indicadas pelo MEC - Programa Mais Educação
Assunto: Adesão ao Programa Mais Educação

Prezados Diretores,

Cumprimentando-os cordialmente, servimo-nos do presente para informar que as Unidades Escolares relacionadas abaixo, indicadas pelo MEC, poderão realizar o cadastramento no Programa Mais Educação através do PDDE Interativo, na aba Plano Geral, até o dia 30 de maio de 2014.


Caso a Unidade Escolar não deseje realizar o cadastramento, favor enviar ofício apresentando as justificativas.

1. E.M. BARRO BRANCO
2. E.M. SANTO IZIDRO
3. E.E. MUNICIPALIZADA CASTRO ALVES
4. E.M. SANTO AGOSTINHO
5. CRECHE-ESCOLA MUNICIPAL GANDUR ASSED
6. E.M. NOSSA SENHORA APARECIDA
7. E.M. CORAÇÃO DE JESUS
8. CIEP BRIZOLÃO 220 YOLANDA BORGES – MUNICIPALIZADO
9. E.M. PROF. RAUL DE OLIVEIRA
10. E.M. PROFESSORA DALVA BORGES DA CUNHA

Respeitosamente,


MARILDA DE PAULA E SILVA
Subsecretária de Planejamento Pedagógico

ANEXO F- Questionário de avaliação do PME, elaborado pela SMEDC


PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO
RELATÓRIO DE VISITAS – VERSÃO IMPRESSA

Distrito: _____

Unidade Escolar: _____

Articulador (a): _____

- A Unidade Escolar iniciou as atividades do Programa Mais Educação? Sim Não
 (Caso negativo, favor justificar no tópico "Registro da Visita")

DADOS GERAIS DA VISITA:

1. Nome do responsável pelo atendimento no momento da visita: _____

2. Matrícula do responsável: _____ 3. Cargo/Função: _____

4. Há divulgação do Programa Mais Educação nas dependências da UE?
 Não há divulgação Cartazes/Faixas/Mural/Banners Divulgação para alunos, professores e responsáveis

5. O Quadro de Horários está acessível à comunidade escolar? Sim Não

6. A Direção realizou reunião informativa referente à participação e proposta do Programa com:
 Responsáveis dos alunos Professores Equipe Pedagógica Não houve reunião. Contramedida: A reunião com os responsáveis deverá acontecer em até 10 dias

7. Apresentou Ata com registro das reuniões supracitadas? Sim Não

8. Há documento devidamente assinado pelos responsáveis autorizando a participação dos alunos no Programa?
 Sim Não *BUROCRACIA DO PROGRAMA*

9. Em relação aos kits utilizados nas atividades do Programa:
 Estão sendo adequadamente utilizados pelos monitores Não estão sendo utilizados

10. Em relação à disponibilidade dos kits:
 Estão em lugar acessível Não estão acessíveis aos monitores

11. Prestação de contas dos recursos referentes ao Programa está em dia? Sim Não

12. Os monitores assinaram o termo de adesão e compromisso, documento essencial para a participação no Programa? Sim Não

13. A Unidade Escolar organizou pasta com documentação necessária dos monitores que atuam no Programa?
 Sim Não

14. Há carência de monitores: Sim Não
 - Caso positivo, especifique quais atividades: _____

15. Quantas refeições são oferecidas para os alunos participantes do Programa? _____

16. A Unidade Escolar possui os Programas/Projetos/Ação: Jovens de 15 a 17 anos
 Relação Escola Comunidade (Escola Aberta) Mais Cultura Atleta na Escola Nenhuma das opções

17. Os Programas/Projetos/Ação estão sendo desenvolvidas? Sim Não
 - Caso negativo, justifique: _____

18. Quais os dias de funcionamento do Programa Mais Educação na Unidade Escolar?
 Segunda-feira Terça-feira Quarta-feira Quinta-feira Sexta-feira