

Pontos de convergência e divergência entre os Programas Mais Educação e Novo Mais Educação: uma análise comparativa

Points of convergence and divergence between the Mais Educação and Novo Mais Educação programs: a comparative analysis

Puntos de convergencia y divergencia entre los programas Mais Educação y Novo Mais Educação: un análisis comparativo

Gabriela Freitas Saquelli

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

gabisaquelli@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0002-0244-8867>

Raquel Fontes Borghi

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

raborghi@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-1486-7396>

RESUMO

Neste trabalho nos propusemos a analisar dois programas governamentais de educação implementados nas últimas décadas no Brasil, o Programa Mais Educação (2008-2015) e o Programa Novo Mais Educação (2016-2017). Ambos se constituíram como estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. Com foco na metodologia comparativa, apresentamos o contexto de criação dos programas e elaboramos um quadro para discussão acerca das contradições e disputas que os envolvem, fazendo uma análise comparativa a partir dos pontos de rupturas e permanências entre eles. Foi possível perceber que o primeiro programa contribuiu para a discussão da educação integral, da relação comunidade-escola e da intersectorialidade na condução de políticas educacionais. Com relação ao programa sucessor, sua concepção residiu na melhoria dos índices das avaliações externas.

Palavras-chave: Educação Integral. Programa Mais Educação. Programa Novo Mais Educação. Tempo Integral.

ABSTRACT

In this article we proposed to analyze two government education programs implemented in the last decades in Brazil, the Mais Educação Program (2008-2015) and the Novo Mais Educação Program (2016-2017). Both were constituted as a strategy of the Ministry of Education to induce the extension of the workload and the curricular organization in the

perspective of Integral Education. With a focus on the comparative methodology, we present the context of creation of the programs and elaborate a framework for discussion about the contradictions and disputes that involve them, making a comparative analysis from the changes between them. It was possible to notice that the first program contributed to the discussion of integral education, the community-school relationship and the intersectoral approach in the conduct of educational policies. Regarding the successor program, its conception was to improve the rating of external evaluations.

Keywords: Full-time. Integral Education. More Education Program. New More Education Program.

RESUMEN

En este trabajo nos propusimos a analizar dos programas educativos gubernamentales implementados en las últimas décadas en Brasil, el Programa Mais Educação (2008-2015) y el Programa Novo Mais Educação (2016-2017). Ambos se constituyeron como una estrategia del Ministerio de la Educación para inducir la extensión de la jornada escolar y la organización curricular en la perspectiva de la Educación Integral. Con un enfoque en la metodología comparada, presentamos el contexto de creación de los programas y elaboramos un marco de discusión sobre las contradicciones y disputas que los involucran, haciendo un análisis comparativo desde los puntos de rupturas y permanencias entre ellos. Se pudo notar que el primer programa contribuyó con la discusión de la educación integral, la relación comunidad-escuela y con el enfoque intersectorial en la conducción de políticas educativas. En cuanto al programa sucesor, su concepción estuvo dedicada a mejorar los índices de evaluaciones externas.

Palabras clave: Educación Integral. Programa Más Educación. Programa Nuevo Más Educación. Tiempo integral.

Introdução

Este artigo busca apresentar dois programas educacionais de âmbito federal implementados nas últimas décadas no Brasil: o Programa Mais Educação¹ (PME) e o Programa Novo Mais Educação² (PNME). De acordo com o Ministério da Educação (MEC), ambos se inserem como políticas de indução à Educação de Tempo Integral no país. Nossa pretensão foi a de contextualizar a criação dos dois programas e levantar o debate acerca das contradições e disputas que os envolvem, fazendo uma análise comparativa a partir dos pontos de convergência e divergência conforme apresenta o título.

Os métodos adotados na pesquisa deram base para a reflexão sobre as transformações e permanências ocorridas desde o período de implantação do Programa Mais Educação (2008 a 2015) até a criação do Novo Mais Educação (2016 a 2017),

¹ Criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10.

² Criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 17/2017.

sobretudo no que tange ao tema da educação integral. Dessa forma, o trabalho apresenta-se como uma pesquisa qualitativa descritiva (BOGDAN e BIKLEN, 1994), utilizando-se também da análise comparativa (AGUILAR, 2013) para perceber questões importantes com relação aos dois programas.

Ademais, nos utilizamos da análise documental que, segundo Ludke e André (1986), é uma técnica valiosa de investigação que abrange uma variedade de materiais, tais como estatutos, planos, planejamentos, legislação, entre outros. Nessa perspectiva, os documentos podem representar uma fonte “natural” de informação, pois surgem em um determinado contexto e fornecem informações sobre ele. Assim, realizamos uma sistematização das legislações oficiais que se relacionam com o objeto da pesquisa - os dois programas, bem como dos principais relatórios oficiais produzidos pelo Ministério da Educação.

O quadro abaixo – Quadro 1 – foi organizado a fim de contextualizar o processo de criação dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, o qual retoma as legislações educacionais que antecederam e serviram de base para a instituição de ambos os programas.

LEGISLAÇÃO	CARATERIZAÇÃO	ANO
CONSTITUIÇÃO	CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL	1988
LEI	Nº8069 - ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)	1990
	Nº10.172 - PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)	2001
	Nº13.005 - PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE)	2014
	Nº9.394 - LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL (LDB)	1996
	Nº11.494 - FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)	2007
	Nº11.947 - ATENDIMENTO DA ALIMENTAÇÃO ESCOLAR E DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA AOS ALUNOS DA EDUCAÇÃO BÁSICA	2009
PORTARIA INTERMINISTERIAL	Nº17- INSTITUI O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	2007
PORTARIA	Nº1.144 - INSTITUI O PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO, QUE VISA MELHORAR A APRENDIZAGEM EM LÍNGUA PORTUGUESA E MATEMÁTICA NO ENSINO FUNDAMENTAL	2016

DO MEC		
RESOLUÇÃO - (FNDE)	Nº34 - DESTINA RECURSOS FINANCEIROS, NOS MOLDES OPERACIONAIS E REGULAMENTARES DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE).	2009
	Nº5 - DESTINA RECURSOS FINANCEIROS, NOS MOLDES OPERACIONAIS E REGULAMENTARES DO PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA - PDDE.	2016
DECRETO	Nº7083 - DISPÕES SOBRE O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	2010
PLANO	O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (PDE) TEM COMO OBJETIVO A MELHORIA DA EDUCAÇÃO BÁSICA, E NESSE SENTIDO AGREGA 30 AÇÕES QUE INCIDEM SOBRE OS MAIS VARIADOS ASPECTOS DA EDUCAÇÃO EM SEUS DIVERSOS NÍVEIS E MODALIDADES	2007

Quadro 1 - Base legal dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação (2018).

Fonte: Organizado pela autora, 2018.

Já o Quadro 2 apresenta os materiais oficiais publicados referentes aos programas, todos com o intuito de oferecer subsídio quanto ao entendimento do funcionamento para a devida aplicação.

NOME	REALIZAÇÃO	ANO
PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO PASSO A PASSO	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA	2009
SÉRIE MAIS EDUCAÇÃO INTEGRAL: TEXTO REFERÊNCIA PARA O DEBATE NACIONAL	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2009
SÉRIE MAIS EDUCAÇÃO: REDE DE SABERES MAIS EDUCAÇÃO PRESSUPOSTOS PARA PROJETOS PEDAGÓGICOS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2009
SÉRIE MAIS EDUCAÇÃO: PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO - GESTÃO INTERSETORIAL NO TERRITÓRIO	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA, ALFABETIZAÇÃO E DIVERSIDADE DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2009
PERGUNTAS E RESPOSTAS - PNME	MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	2017
PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO DOCUMENTO ORIENTADOR - ADESÃO - VERSÃO I -	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA	2016
PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO CADERNO DE ORIENTAÇÕES PEDAGÓGICAS - VERSÃO II	SECRETARIA DE EDUCAÇÃO BÁSICA	2018

Quadro 2 - Publicações disponibilizadas pelo MEC referentes ao programa mais educação e ao programa novo mais educação.

Fonte: Organização da autora, 2018

Seguindo o processo de tratamento dos dados, chegamos a uma análise comparativa a partir do desenvolvimento de um quadro que, segundo Aguilar (2013), consiste na tarefa de investigar semelhanças e diferenças entre os dois programas, observar regularidades (que levam a elucidar a complexidade das relações entre eles) e estabelecer generalizações ou pautas particulares.

Breve apresentação do Programa Mais Educação

O Programa Mais Educação (PME) foi um programa do governo federal que teve como principal estratégia ampliar a jornada escolar e organizar o currículo numa perspectiva de incentivo à educação integral. Por meio da intersetorialidade da gestão pública e da possibilidade de articulação com a sociedade civil, este programa desenvolveu atividades nos macrocampos de acompanhamento pedagógico, da educação ambiental, do esporte, lazer, cultura, arte, cultura digital, saúde e comunicação.

Sua implantação e regulamentação se deu durante o governo Lula, na gestão do então Ministro da Educação Fernando Haddad. A seguir, descrevemos nossa busca por compreender a conjuntura da criação deste programa, buscando respostas aos questionamentos de Frigotto (2011): qual era a natureza dos acontecimentos, dos fatos e das forças sociais que o produziram?

O presidente Luís Inácio Lula da Silva chega ao cargo político mais importante do país em 2003, após dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso (Presidente de 1995 a 2002), em resposta à busca de uma renovação política. De acordo com Frigotto (2011), tal renovação só foi possível através do processo de retomada do desenvolvimento econômico, do diálogo com os movimentos sociais, da ampliação de políticas sociais e do aumento do consumo da população pobre, principais características do governo Lula. A eleição do Presidente Lula significou uma alternativa às políticas neoliberais da década de 1990, uma busca pelo “combate à desigualdade dentro da ordem de uma sociedade capitalista” (FRIGOTTO, 2011, p. 239).

O neoliberalismo como opção de condução social/política/econômica da sociedade, baseado na liberalização econômica do mercado e no processo de privatização de empresas estatais, na austeridade fiscal e na flexibilização do trabalho, gerou uma

grande crise na década de 1990 nos países periféricos, incluindo o Brasil (CARNEIRO, 2002).

O pensamento de Frigotto (2011) corrobora nesse sentido quando afirma que

Em nome do ajuste, privatizaram a nação, desapropriaram o seu patrimônio, desmontaram a face social do Estado e ampliaram a sua face que se constituía como garantia do capital. (FRIGOTTO, 2011, p. 240)

Acompanhando a nova perspectiva de governo, também as políticas educacionais instituídas por Lula buscaram responder aos anseios populares. Nesse contexto, é lançado o Programa Mais Educação, criado pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10, o programa se constitui como estratégia do Ministério da Educação para construção da agenda de educação integral nas redes estaduais e municipais de ensino. Assim, através da colaboração entre Ministério da Educação, Ministério do Esporte e Ministério da Cultura, o Programa visava fomentar a educação integral de jovens por meio do apoio a atividades socioeducativas.

No artigo 3º da Portaria Interministerial nº 17/2007 são listadas as seguintes metas:

I - formular política nacional de educação básica em tempo integral; II - promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; III - favorecer a convivência entre professores, alunos e suas comunidades; IV - disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e V - convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral. (BRASIL, 2007)

A jornada escolar nas escolas públicas que aderiram ao PME passa a ser de no mínimo 7 horas diárias, sendo incluídas na grade curricular atividades optativas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico, educação ambiental, esporte e lazer, direitos humanos em educação, cultura e artes, cultura digital, promoção da saúde, comunicação e uso de mídias, investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica. Com a ampliação da carga horária de estudos, as atividades do programa se realizavam no período de contraturno do ensino regular. Era obrigatório que os alunos inscritos cumprissem 7 horas diárias ou 35 horas semanais em atividades gerais na escola.

As unidades escolares deveriam optar por 4 ou 5 atividades, de acordo com a demanda da comunidade, tendo a obrigatoriedade de desenvolver a “Orientação de Estudos e Leitura”. Seleccionadas as atividades, era necessário que a escola escolhesse os monitores³ para realizar o trabalho com os alunos devendo, preferencialmente, ser graduandos de formação específica de áreas afins ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas.

Com relação ao perfil dos estudantes, eram alunos matriculados no ensino Fundamental I e II das escolas da rede pública, atendendo prioritariamente aqueles que fossem assistidos pelo Programa Bolsa Família⁴ e/ou que estivessem defasados na idade/série, ou ainda que a escola notasse um maior índice de evasão e repetência.

A operacionalização do Programa Mais Educação era feita via Secretaria de Educação Básica (SEB) e em parceria com a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), recebendo repasse de recursos por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) - verba advinda do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - mediante articulação das diretorias de ensino municipais ou estaduais.

Sobre a base legal que estruturava a existência do PME, tinha-se: 1) o artigo 34º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), que determina a progressiva ampliação do período de permanência na escola e o artigo 87º que trata do regime de escolas em tempo integral; 2) o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), apontando que os jovens devem ter proteção integral e todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes oportunidades a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade; 3) o Plano Nacional de Educação (PNE) - 2001-2011 e o PNE - 2014-2024, esse último trata a educação integral como possibilidade de formação integral da pessoa, sendo um objetivo implantá-la no Ensino Infantil e Fundamental em 50% das escolas até 2024.

Sobre financiamento, no Decreto nº7.083/2010 que dispõe sobre o Programa, no artigo sétimo, a utilização de recursos oriundos do FNDE foi designada à “assistência financeira para implantação dos programas de ampliação do tempo escolar das escolas

³ Nomenclatura apresentada aos formadores das atividades nos documentos do Programa Mais Educação: Programa Mais Educação: Passo a Passo (BRASIL, 2009) e Manual Operacional de Educação Integral (BRASIL, 2013).

⁴ Programa de transferência direta de renda, direcionado às famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o País, de modo que consigam superar a situação de vulnerabilidade e pobreza (BRASIL, 2004).

públicas de educação básica, mediante adesão, por meio do PDDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)” (BRASIL, 2010). Os recursos destinavam-se a ressarcimentos com despesas de transporte e alimentação dos monitores, aquisição dos materiais pedagógicos, aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços.

A resolução do Conselho Deliberativo do FNDE nº 21/2012 regia, entre outros assuntos, os gastos dentro do programa; desta forma, os recursos seriam utilizados segundo consta no artigo terceiro:

- I - na aquisição de materiais permanentes e de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades do Programa Mais Educação; e
- II - no ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos monitores responsáveis pelo desenvolvimento das atividades do Programa Mais Educação. (BRASIL, 2012)

Para a compra de materiais permanentes, de consumo e da contratação de serviços era repassada verba anual diretamente para a escola, de acordo com o número de alunos matriculados na unidade escolar. Com relação ao ressarcimento dos monitores, exposto no artigo terceiro, inciso II, quarto parágrafo da lei citada anteriormente, tinha-se o valor de R\$ 60,00 para os monitores das escolas urbanas e R\$ 120,00 para os de escolas rurais. O monitor recebia esse repasse a cada turma formada por 30 alunos.

No que tange a valores, o máximo que cada escola ganhava em relação ao primeiro inciso era R\$ 9.000,00 pela duração de um ano do programa. Os monitores não recebiam o repasse no período das férias, de dezembro a janeiro, pois não possuíam vínculo empregatício com as escolas, uma vez que realizavam trabalho de natureza voluntária.

Segundo o MEC, Brasil (2009), o PME foi criado considerando que o poder público deveria assegurar a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, ao esporte, à profissionalização e à cultura das crianças. Também era um dos principais objetivos do programa atender a situação de vulnerabilidade e risco a que estão submetidas grande parte dos alunos, das quais destacamos a pobreza, a discriminação étnico-racial, a baixa escolaridade, o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violação de direitos. Para isso, foi adotado como critério a implantação do programa nas escolas estaduais e/ou municipais que possuísem índice do IDEB abaixo ou igual a 3,5 nos anos iniciais e finais, ou ainda escolas com percentual igual ou superior a 50% de estudantes participantes do Programa Bolsa Família.

O Programa Novo Mais Educação

O Programa Mais Educação permaneceu em vigência durante os governos do PT, mais especificamente no segundo mandato do Presidente Lula e ao longo do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff. Após o processo de impeachment que Dilma sofreu em 2016 em seu segundo mandato, assume seu vice Michel Temer⁵ (MDB). Assumindo a presidência, Temer indicou para o cargo de ministro da educação José Mendonça Filho, do partido Democratas (DEM). Nesse processo de transição de governo e de partido político, o PME sofreu diversos cortes de recursos e foi suspenso no final do mesmo ano.

As medidas de Temer mudaram o rumo das políticas sociais no Brasil. Segundo Monteiro (2017), esse cenário político e institucional brasileiro de 2016 determina grandes transformações no campo das políticas sociais e, conseqüentemente, no Programa Novo Mais Educação. Uma das primeiras medidas executadas por Temer foi a criação da Emenda Constitucional nº 95/2016⁶ que instituiu um “Novo Regime Fiscal” (BRASIL, 2016), gerando um teto para os gastos públicos com foco no ajuste, no equilíbrio das contas, numa tentativa de retomada do crescimento econômico e na geração de empregos. Esse processo de austeridade demandou diversos cortes de gastos públicos, envolvendo o orçamento dos programas e políticas sociais.

Até o ano de 2015 houve um salto significativo no número de matrículas em escolas de tempo integral, sendo mais de 4, 5 milhões de alunos apenas no ensino fundamental. Após o processo de transição de governo e de cortes com gastos públicos, o percentual de alunos matriculados em escolas de tempo integral⁷ caiu 46%. Essa queda ocorre ainda que a meta 6 do Plano Nacional de Educação determinasse que as escolas públicas deveriam oferecer vagas desse tipo em, no mínimo, 50% das unidades da rede, de forma a atender pelo menos 25% das crianças e jovens da educação básica. Em 2017 esse número caiu ainda mais, como é possível visualizar no gráfico a seguir:

⁵ Michel Temer foi empossado em definitivo no dia 31 de agosto de 2016 após exercer interinamente o cargo por pouco mais de três meses.

⁶ A Emenda Constitucional n.º 95/2016 foi resultado das Propostas 241 e 55, que tramitaram, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, alcançando sua votação final, em segundo turno nesta última casa legislativa, no dia 16 de dezembro de 2016 (MARIANO, 2017, p. 259).

⁷ Segundo o INEP, BRASIL (2017), para tempo integral consideram-se, os alunos que estão em turmas presenciais com 7 ou mais horas de duração e os que estão em turmas presenciais com carga horária menor, mas que somada com o tempo de Atividade Complementar atinja as 7 horas ou mais.

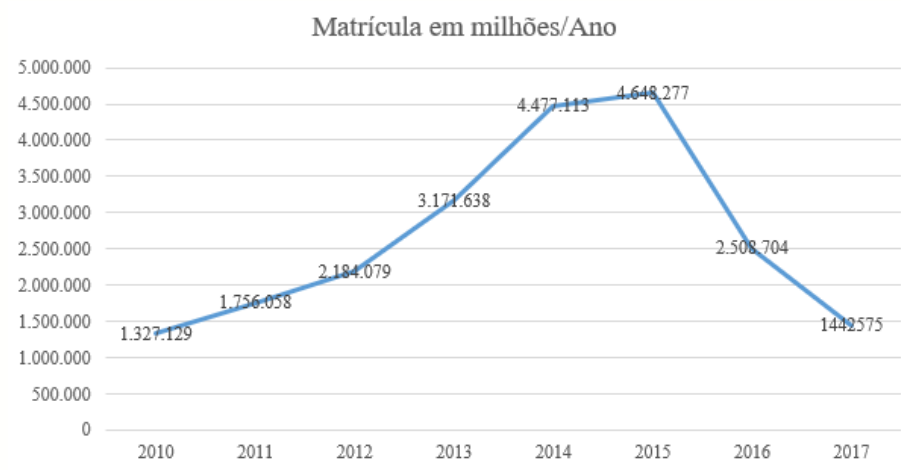


Gráfico 1 – Número (em milhões) de matrículas em tempo integral no ensino fundamental - Brasil (2010-2017).

Fonte: Organização da autora (2018), com base em planilhas do INEP – MEC (2017).

O contexto de declínio das matrículas fez o número de alunos de escola em tempo integral reduzir tanto, que retrocedeu a praticamente à mesma quantidade de matrículas de 2010, antes da implementação do PME. Segundo reportagem do Centro de Referência em Educação Integral (2017), o MEC afirmou que a queda de matrículas se deu devido ao corte orçamentário:

Um dos fatores pode ser atribuído ao fato de a última edição do Mais Educação, responsável por matrículas em tempo integral, ocorreu em 2014, o que significa que em 2015 e 2016, ainda sob a gestão Dilma Rousseff/Aloízio Mercadante, o Mais Educação foi paralisado. Já com a atual gestão, que assumiu em maio de 2016, foi verificado que não foi deixado recursos no orçamento para aquele ano. Porém, também é preciso entender a situação nos estados e municípios, uma vez que a educação básica é de gestão das secretarias estaduais e municipais. (BRASIL, 2017 apud CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL, 2017)

Ainda em 2016 é criado o Programa Novo Mais Educação pela Portaria MEC nº 1.144/2016, regido pela Resolução FNDE nº 17/2017 (BRASIL, 2017), com vistas a iniciar a partir de 2017. O PNME veio na tentativa de “melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental” (BRASIL, 2016), sendo um programa de indução à jornada de tempo integral implementado através do desenvolvimento de atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer. Entre seus objetivos estava a melhoria do desempenho educacional mediante a complementação da carga horária em

cinco ou quinze horas semanais, no turno e contra turno regular para alunos do ensino fundamental. Segundo o documento “Perguntas e Respostas do Programa Novo Mais Educação” (BRASIL, 2017), esse programa veio para substituir o primeiro, PME.

De acordo com o MEC, Brasil (2016), a criação do novo programa se deu pelo fato de o Brasil não ter alcançado as metas estabelecidas pelo IDEB e, conseqüentemente, por possuir um grande desafio na busca por atingir a meta 6 e 7 do PNE sobre a ampliação da oferta de educação em tempo integral e a melhoria da qualidade do fluxo escolar da aprendizagem das escolas públicas. A meta 7 do PNE visa “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem [...]” (BRASIL, 2014); para alcançá-la, a portaria MEC nº 1.144/2016 estipulou os seguintes objetivos em seu Capítulo 1, no Artigo primeiro:

melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar.

Parágrafo único. O Programa será implementado por meio da realização de acompanhamento pedagógico em língua portuguesa e matemática e do desenvolvimento de atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer, impulsionando a melhoria do desempenho educacional. (BRASIL, 2017)

No que tange à escolha das escolas para implementação do Novo Mais Educação, era levado em consideração a nota obtida no IDEB, da mesma forma que ocorria no PME, priorizando as escolas inseridas em contextos socioeconômicos de nível baixo segundo a classificação do INEP, e/ou que obtivessem desempenho inferior à média nacional das escolas públicas no IDEB.

O monitoramento do programa nas escolas acontecia por meio da elaboração de Relatórios Periódicos de Atividades, nos quais deveriam ser informados dados sobre seu desenvolvimento. Já o monitoramento global se dava pela responsabilidade da SEB/MEC e do FNDE. A SEB/MEC tinha por função apontar as metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas escolas e pelas secretarias para delimitar a avaliação dos resultados; já ao FNDE cabia acompanhar a execução financeira. Ainda sobre o monitoramento e

elaboração de pesquisas sobre o PNME, o MEC fez uma parceria com o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED) da Universidade Federal de Juiz de Fora⁸:

[...] o processo de avaliação, acompanhamento e monitoramento será realizado por meio do Sistema de Monitoramento. Esse Sistema é resultado da parceria entre o Ministério da Educação e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação - CAED, da Universidade Federal de Juiz de Fora, e tem como principal objetivo realizar o monitoramento da execução do PNME nas redes e escolas públicas brasileiras, por meio da produção de informações sobre o seu real desenvolvimento. (BRASIL, 2018, p. 36)

As escolas selecionadas deveriam indicar a opção de realizar cinco ou quinze horas de atividades complementares semanais, também o número de estudantes participantes do programa, além das atividades desenvolvidas e a escolha do articulador do programa na unidade escolar. As turmas de alunos seriam compostas priorizando os seguintes grupos: crianças em situação de risco e vulnerabilidade social, em distorção idade/ano, com alfabetização incompleta, repetentes, com lacunas de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática, em situação provisória de dificuldade de aprendizagem e em situação de risco nutricional.

Em relação à carga horária, cada escola optava por cinco horas de atividades complementares de Acompanhamento Pedagógico (Língua Portuguesa e Matemática), ou por quinze horas incluindo o Acompanhamento Pedagógico e mais outras três atividades de escolha da escola, disponibilizadas previamente no sistema PDDE Interativo.

Segundo o Documento Orientador (BRASIL, 2016), a implementação das atividades se pautava na obrigatoriedade de Acompanhamento Pedagógico, ou seja, esta atividade consistia na instrumentalização metodológica para ampliação das oportunidades de aprendizado dos estudantes, focando a aprendizagem do aluno em Língua Portuguesa e Matemática.

As atividades do PNME eram desenvolvidas pelos seguintes atores: articulador da escola, mediador da aprendizagem e o facilitador. O articulador era responsável pela coordenação das atividades, pela promoção da interação entre a escola e a comunidade, pela prestação de informações para fins de monitoramento e pela integração do programa

⁸ O Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd), da Universidade Federal de Juiz de Fora, é uma instituição que operacionaliza (elabora e desenvolve) programas estaduais e municipais destinados a mensurar o rendimento de estudantes das escolas públicas - <http://institucional.caed.ufjf.br/o-que-fazemos/>.

com o Projeto Político Pedagógico da instituição. Já o mediador seria responsável pelas atividades de Acompanhamento Pedagógico e o facilitador comandava a realização das atividades de escolha das unidades escolares, sendo esses dois últimos cargos de caráter voluntário.

A resolução FNDE 17/2017 trata, entre outros pontos, dos recursos destinados ao programa; segundo esse documento, o dinheiro seria voltado para o ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos mediadores e dos facilitadores e também para a aquisição de material de consumo e para a contratação de serviços necessários às atividades complementares. Os valores seriam calculados de acordo com o número de estudantes e de turmas informados através de um Plano de Atendimento da Escola para o PNME, informações correspondentes a um período de oito meses.

No novo programa não houve uma especificação com relação aos recursos destinados à compra de material e à contratação de serviços, como havia no PME. O que houve, na verdade, foi um valor de repasse calculado sobre o número de alunos matriculados no programa.

Quadro Síntese Comparativo: Pontos de Convergência e Divergência entre os Programas

A fim de proporcionar uma imersão na reflexão sobre os dois programas analisados, Programa Mais Educação e Programa Novo Mais Educação, elaboramos um quadro comparativo com seus principais aspectos individuais para, em seguida, suscitar quais foram os pontos de permanência e os de ruptura de um programa ao outro segundo nossas análises.

Aspectos	Programa Mais Educação	Programa Novo Mais Educação
<i>Ano de implementação</i>	2008	2017
<i>Principal estratégia</i>	Ampliar a jornada escolar e organizar o currículo numa perspectiva de incentivo a Educação Integral.	Melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental.
<i>Legislação</i>	Constituição Federal, LDB, ECA, PNE, Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, PDE, PDDE.	Constituição Federal, LDB, ECA, PNE, lei de serviço voluntário.
<i>Presidente/Ministro</i>	Lula e Dilma (PT)/ Fernando Haddad (PT).	Temer (PMDB)/ Mendonça Filho (DEM).

<i>Objetivos</i>	Formular política nacional de educação básica em tempo integral; promover diálogo entre os conteúdos escolares e os saberes locais; favorecer a convivência entre as comunidades; disseminar as experiências das escolas que desenvolvem atividades de educação integral; e convergir políticas e programas sociais	Melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental , por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária.
<i>Diretrizes</i>	Contemplar a ampliação do tempo e do espaço educativo de redes de ensino e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipadora; promover a articulação, em âmbito local, entre as diversas políticas públicas que compõem o Programa; e integrar as atividades ao projeto político-pedagógico das redes de ensino e escolas participantes.	Integrar-se à política educacional das redes de ensino; integrar as atividades ao PPP; priorizar os alunos e as escolas de regiões mais vulneráveis; priorizar os alunos com maiores dificuldades de aprendizagem; priorizar as escolas com piores indicadores educacionais; pactuar metas entre o MEC, os entes federados e as escolas participantes; monitorar e avaliar a execução e os resultados; e estimular a cooperação entre união, estados e municípios.
<i>Princípios</i>	Articulação das disciplinas curriculares com os diferentes campos do conhecimento e práticas socioculturais; constituição de territórios educativos; valorização das experiências históricas das escolas de tempo integral como inspiradoras da educação integral; incentivo à criação de espaços educadores sustentáveis; afirmação da cultura dos direitos humanos; e articulação entre sistemas de ensino, universidades e escolas para assegurar a produção de conhecimento.	-
<i>Finalidade</i>	-	Alfabetização, ampliação do letramento e melhoria do desempenho em língua portuguesa e matemática das crianças e dos adolescentes, por meio de acompanhamento pedagógico específico; redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano.
<i>Tipos de atividades</i>	Macrocampos: acompanhamento pedagógico; meio ambiente; esporte e lazer; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; educomunicação; investigação no campo das Ciências da Natureza; e Educação Econômica e Cidadania.	Divididas em dois grupos: cultura/artes e esporte/lazer.

<i>Quantidade</i>	4/5 por semana, junto com Orientação de Estudos e Leitura.	3 por semana, junto com Acompanhamento Pedagógico de Língua Portuguesa e Matemática.
<i>Critérios de participação</i>	Baixo IDEB e 50% ou mais de estudantes inseridos no Bolsa Família.	Baixo IDEB e 50% ou mais de estudantes inseridos no Bolsa Família.
<i>Execução</i>	Intersetorialidade: articulação de ações do Governo Federal que tinham como beneficiários crianças e adolescentes integrando diversos ministérios podendo contar com a participação de ações promovidas pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e por outras instituições públicas e privadas. Junto com mais 23 programas federais.	Articulação institucional com as secretarias estaduais, distrital e municipais de educação. Parceria com outro Programa do governo federal para ciclos diferentes: PNAIC (ensino infantil e primeiro ciclo).
<i>Agentes executores</i>	Técnico da Secretaria de Educação, Diretor, Professor Comunitário e Monitores.	Coordenador Regional, Coordenador Local, Formador Regional, Formador Regional, Articulador da escola, Mediador, Facilitador.
<i>Público-alvo</i>	Crianças escolhidas pela escola do Fundamental I e II, atendendo aqueles que fossem assistidos pelo Programa Bolsa- Família e/ou que estivessem defasados na idade/ano e em séries que a escola notasse um maior índice de evasão e repetência.	Em situação de risco e vulnerabilidade social; em distorção idade/ano; com alfabetização incompleta; repetentes, com lacunas de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática; e em situação de risco nutricional.
<i>Tempo Integral</i>	7 horas diárias ou 35 horas semanais, ficando a critério da escola a organização do tempo de cada atividade.	A escola opta por 5h ou 15h semanais do Programa.
<i>Financiamento</i>	Aquisição de materiais permanentes e de consumo, ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos monitores. Para os valores de aquisição de materiais a escola recebia referente ao número de alunos matriculados na unidade escolar.	Ressarcimento de despesas com transporte e alimentação dos Mediadores e dos Facilitadores e para a aquisição de material de consumo e na contratação de serviços necessários às atividades complementares. Para compra de materiais o valor era referente ao número de alunos matriculados no PNME, sendo valores diferentes se a escola optar por 5h ou 15h semanais.
<i>Atribuições</i>	MEC, FNDE, SECAD e SEB: administrar nacionalmente, divulgar normas que regem seu financiamento, propor as escolas a serem contempladas, efetivar o financiamento, acompanhar sua implementação, assistir tecnicamente à execução, avaliar e disseminar resultados.	MEC: promover a articulação institucional e a cooperação técnica entre o ministério, os governos estaduais e municipais, prestar assistência técnica e conceitual na gestão e implementação do mesmo e monitorar o andamento e os resultados do Programa.

	<p>Secretarias municipais e estaduais: apoiar o FNDE, apresentar dados e documentos exigidos pelo MEC, inserir dados relativos ao programa nos sistemas online, garantir o cumprimento das normas do programa, manter dados atualizados; e efetuar prestação de contas.</p> <p>Escolas (direção e conselho de escola): apresentar dados e documentos ao FNDE, encaminhar Plano de atendimento da escola as secretarias municipais e estaduais, fazer gestões permanentes, garantir a participação da comunidade escolar de forma sistemática nas decisões, executar os recursos repassados pelo governo federal, atender aos critérios relativos ao programa nas resoluções que o regem.</p>	<p>Estados e municípios: articular as ações do Programa com vistas a alfabetizar e ampliar o letramento, articular ações de outros programas de atendimento às crianças e aos adolescentes, colaborar com a qualificação e a capacitação dos profissionais envolvidos em parceria com o MEC; e gerenciar ações do programa nas suas redes de ensino.</p> <p>- Escolas: articular as ações do Programa, com vistas a alfabetizar, ampliar o letramento e o desempenho em língua portuguesa e matemática, de acordo com o projeto político-pedagógico da escola. Além disso, mobilizar a comunidade local para a oferta de espaços, buscando sua participação complementar em atividades e outras formas de apoio.</p>
<p>IDEB</p>	<p>Orientação, em que os gestores municipais e estaduais fariam uso para articular as diversas políticas setoriais em torno de um objetivo comum: oferecer educação de qualidade para crianças e adolescentes nos diversos espaços educativos.</p>	<p>Dados concretos para a elaboração e execução de políticas educacionais - parâmetro que permita a reorganização do planejamento e das estratégias utilizadas, acima de tudo nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática.</p>

Quadro 3 - Comparativo entre os dois programas.

Fonte: Organizado pela autora com base nos documentos do MEC (2018, grifo nosso).

Ao longo de nossas pesquisas, constatamos que tanto o PME quanto o PNME nascem de um contexto de disputas dentro do cenário político do Brasil. Nesta perspectiva, em uma análise comparativa, é possível observar pontos que convergem e que divergem ao longo de sua implementação nas últimas décadas.

Um aspecto de convergência entre os dois programas analisados é a escolha do público-alvo; ambos se direcionam às pessoas em situação de vulnerabilidade social, abrangendo o contexto das escolas e dos alunos que dela participam. Esse fato elucida a afirmação de Oliveira (2009) quando diz que o PME se encontra num campo de programas compensatórios e assistencialistas, voltados para crianças e adolescentes das camadas populares.

Em nossa visão, tal caráter assistencialista das políticas educacionais no Brasil possui dois pontos de reflexão: o primeiro se deve ao fato de que claramente a população mais desamparada deve ser atendida pelas políticas sociais, no entanto, esse não pode ser

o seu único norte. Na mesma perspectiva, o segundo ponto é de que a escola não pode se fixar como único agente de superação de vulnerabilidade, uma vez que não é exclusividade sua atender às mazelas sociais.

Nesse sentido, para enfrentar a situação de vulnerabilidade e risco social, a escola acaba por cumprir um desafio duplo: o de educar e o de proteger crianças e adolescentes por ela atendidos:

[...]desafio – educação/proteção – no contexto de uma “Educação Integral em Tempo Integral”, ampliam-se as possibilidades de atendimento, cabendo à escola assumir uma abrangência que, para uns, a desfigura e, para outros, a consolida como um espaço realmente democrático. Nesse sentido, a escola pública passa a incorporar um conjunto de responsabilidades que não eram vistas como tipicamente escolares, mas que, se não estiverem garantidas, podem inviabilizar o trabalho pedagógico. (BRASIL, 2009c, p. 17).

Assim, é mantido o caráter de oferecer à escola uma gama de finalidades na transição para o Novo Mais Educação, assim como permanece a priorização no atendimento aos alunos em situação de vulnerabilidade social.

Também há convergência no caráter de trabalho voluntário dos monitores (no primeiro) e dos mediadores e articuladores (no segundo). Nos dois programas, na letra da lei, os agentes seriam voluntários e não receberiam salários, tampouco direitos trabalhistas. Além disso, durante as férias, não receberiam nenhum recurso dada a inatividade do período.

Outro aspecto que converge na análise dos dois programas é a relação de parceria entre as instituições públicas e privadas. O PME já apontava a importância da coparticipação entre sociedade civil e esfera privada, como citado na Portaria Interministerial nº 17/2007 em seu art. 6º: “fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de ONG’s e esfera privada” (BRASIL, 2007, p. 5).

Dessa forma, segundo Schimonek (2015), ao invés de se apresentar uma atuação efetiva do governo na oferta de educação em tempo integral e de qualidade, o Estado vai se retirando ao direcionar novas atribuições à sociedade civil e às escolas. Ainda de acordo com esta autora, tratando-se do espaço físico ser utilizado para a execução das atividades, existe um outro ponto de retirada da responsabilidade do Estado, visto que na mesma portaria em seu art. 8º fala-se em “[...] mobilizar e estimular a comunidade local para

oferta de espaços buscando sua participação complementar em atividades e outras formas de apoio que contribuam para o alcance das finalidades do Programa” (BRASIL, 2007, p. 5).

De acordo com Schimonek (2015), a falta de espaço físico não é considerada como impedimento à realização das atividades, uma vez que sua viabilização ocorreria por meio do incentivo ao voluntariado, do estabelecimento de parcerias público-privadas e da participação da comunidade local no desenvolvimento das ações do programa.

Ao estimular a articulação com a sociedade civil para viabilizar espaços, a gestão e a condução das atividades complementares, o MEC induz a ampliação da jornada escolar e, ao mesmo tempo, minimiza a responsabilidade do poder público pela oferta de educação integral de qualidade. Tal tendência alinha-se aos princípios que nortearam a reforma do Estado brasileiro e a pressupostos neoliberais e da terceira via [...].

No que tange à educação básica, tem sido crescente, segundo Teixeira e Duarte (2017), a existência das chamadas Parcerias Público-Privadas, essas por sua vez permitem que prefeituras e estados atuem em colaboração com grandes grupos econômicos para atender pautas públicas. Nesse sentido, grandes empresas criam fundações e/ou instituições para atuar direta ou indiretamente nas escolas, a fim de atender suas necessidades educacionais trabalhando por meio da terceirização de serviços. Um exemplo disso está na formação de professores, a qual corriqueiramente é confiada ao setor privado para oferta de espaços físicos, materiais didáticos e publicações, angariando verba pública para tal.

Adrião (2017) diz que, dentro do contexto neoliberal, essas parcerias fazem com que o capital subverta a conquista do direito à educação pública no Brasil, pois ancora-se em uma renovação do processo de acumulação do capital.

Tal deslocamento permite a subordinação da gestão educacional aos interesses do capital, na medida em que este, na forma de capital financeiro, controle as empresas e corporações que assumem a gestão de escolas e sistema. Não é, pois, ao acaso, que na medida em que o setor privado de base empresarial é alçado a protagonista da melhoria da educação nacional, assiste-se à integração na agenda educativa de uma pauta de mudanças centrada na transferência da gestão da escola pública para o setor privado[...] (ADRIÃO, 2017, 28).

Há uma série de registros de parcerias de natureza público-privada, não só nos documentos do PME, mas também em relatórios do PNME. Para Cavaliere (2014), é importante ressaltar que o que vem se consolidando é uma compreensão de que o formato de extensão do tempo escolar mais apropriado é aquele que abre espaço para a participação de instituições privadas ou filantrópicas, como o trabalho voluntário.

Se, por um lado, esse modelo pode ser visto como uma saída provisória para a criação de alternativas frente à falta de profissionais e de edificações escolares apropriadas; por outro, ele compactua e pode mesmo difundir e naturalizar as condições precárias da educação pública brasileira, observadas particularmente nos bairros periféricos das grandes metrópoles [...](CAVALIERE, 2014, p. 184)

Agora, quanto aos pontos divergentes, é possível perceber que o primeiro programa buscou desde seu desenho trazer elementos importantes para o debate de educação integral no Brasil, como citado na sua principal estratégia: incentivar a educação integral. Já o segundo traz à tona seu foco em atender aos índices externos através da melhoria da aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática, preceito que não esclarece na ampliação da jornada a necessidade de atividades diferenciadas de cultura, arte e lazer, como fazia o PME. Na verdade, o PNME claramente mantinha o foco na melhoria da aprendizagem das disciplinas que atendem o IDEB a fim de elevar a nota nas avaliações.

As distinções entre os dois programas também aparecem em suas diretrizes, pois enquanto o desenho político do PME fala em ampliação do tempo e do espaço escolar pautada pela noção de formação integral e emancipadora do indivíduo através da articulação de diversos programas sociais, o PNME aponta para uma integração com as redes de ensino para priorizar a melhoria dos indicadores educacionais junto ao MEC.

No que tange aos princípios, ressaltamos que o PME valorizava as produções brasileiras sobre a educação integral, tanto que as utilizava como base na condução de novas experiências, sobretudo os materiais que associassem o conhecimento científico aos saberes locais. Em contrapartida, o PNME não adota o termo “princípios”, mas “finalidades”, sendo elas: a alfabetização, a ampliação do letramento e a melhoria no desempenho em Língua Portuguesa e Matemática. Portanto, seus fins se resumiam à melhoria dos resultados de aprendizagem do ensino fundamental e à ampliação do período de permanência na escola.

Outra dicotomia significativa entre os programas reside no tempo e na diversidade de atividades complementares. No primeiro, cada escola optava por quatro ou até cinco temas a serem desenvolvidos junto à orientação de estudos e leitura e, conseqüentemente, mais horas de estudo. Posteriormente, no segundo programa, a opção que a escola fazia era a de ter ou não atividades ditas complementares, podendo ficar apenas com o acompanhamento pedagógico e, logo, uma carga horária total reduzida.

[...] Ganha-se o adjetivo novo indicando ênfase nas atividades de melhoramento do desempenho nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática, já que as escolas que oferecem o programa concorrem para expansão mínima de 5 horas semanais com oferecimento obrigatório destas disciplinas como forma de reforço escolar. A outra possibilidade posta para as escolas que aderem em regime de quinze horas [...] se torna obrigatório o oferecimento de atividade de língua portuguesa [...] e matemática [...], ficando “livre” as escolas a delimitação, de acordo com o PDDE interativo, das três demais atividades a serem aplicadas nas sete horas restantes. (JACOMELLI, BARÃO E GONÇALVES, 2017, p. 847)

O PME publicou um caderno específico chamado “Série Mais Educação: Programa Mais Educação - Gestão Intersetorial no Território” (BRASIL, 2009) para fazer um debate sobre a intersetorialidade; neste material é defendido que a educação integral só é possível a partir da articulação de diferentes ministérios, uma vez que o campo educacional permeia diversas áreas sociais, incluindo saúde, esporte, cultura e lazer. Dessa forma, um de seus principais eixos era a integração de diversos programas sociais em diferentes âmbitos. Já o PNME não fazia nenhuma menção a esse ponto, apenas citava a colaboração entre SECAD e MEC e a participação das secretarias estaduais e municipais.

Uma nova dualidade encontrada está no quesito financiamento, e o que se pretende comparar aqui não são os valores em si, mas o fato de o PME levar em consideração o número de alunos existentes na unidade escolar como um todo para aplicar recursos referentes à compra de materiais e serviços, enquanto que o PNME financiava somente os alunos matriculados no programa, adotando uma medida per capita.

Ao analisar outro ponto de divergência, por sua vez muito relevante, nos deparamos com as atribuições de cada instância envolvida nos programas, com destaque às tarefas das escolas. No primeiro programa cabia às unidades escolares (direção e conselho de escola): apresentar dados cadastrais e documentos exigidos pela FNDE,

encaminhar o Plano de Atendimento da Escola às secretarias e gerir a participação da comunidade escolar de forma sistemática nas decisões sobre o andamento do programa. No segundo programa, as escolas deveriam: articular as ações para alfabetizar e ampliar o letramento e o desempenho nas avaliações, e mobilizar a comunidade local para a oferta de espaços físicos. Ambos tocam na relação com a comunidade, no entanto, o PME fala em mobilizá-la para execução e condução das decisões, enquanto o PNME foca na necessidade de atendimento na melhoria do desempenho em avaliações.

Segundo o Centro de Referência em Educação Integral (2017), o PME de 2007 tinha como intuito:

contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos. O Novo Mais Educação, por sua vez, concentra-se na aprendizagem das duas disciplinas. (CENTRO DE REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO INTEGRAL, 2017)

Assim, outra diferença fundamental entre os programas é apresentada no mesmo artigo; no primeiro havia uma preocupação com a afirmação da cultura dos direitos humanos estruturada na diversidade, na promoção da equidade racial, religiosa, cultural, territorial, geracional, de gênero, de orientação sexual; também pela inserção dessas temáticas na formação de professores e no desenvolvimento de materiais didáticos, buscando através da junção com outras políticas atender crianças e adolescentes de diversas realidades sociais. Já no segundo não havia nenhuma menção à valorização da diversidade cultural ou de promoção dos direitos humanos, temas que simplesmente foram suprimidos no processo de transição e que se relacionam diretamente aos aspectos de cada unidade e comunidade escolar.

Para finalizar nossas análises, trazemos uma reflexão acerca da relação dos Programas com o IDEB. O critério para adesão a ambos os programas era o baixo índice de rendimento neste sistema de avaliação nacional. No entanto, existe uma relação ambígua entre eles. Segundo Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017), a questão das avaliações externas tem sido forte tendência de modificações substanciais no setor educacional para a educação, “quando se aposta nos conteúdos curriculares dos sistemas há forte ênfase na

língua nacional e na matemática como conteúdos que serão cobrados como aferidos de qualidade da educação nacional” (JACOMELI, BARÃO E GONÇALVES, 2017, p. 848).

Pensamos que as avaliações externas podem se tornar mecanismos de controle, que acabam por cooperar na conformação de uma integralidade formativa muito restrita, adaptada ao mundo produtivo atual. Esta integralidade restrita se torna meio e fim circunscritos e interessados no fortalecimento de valores neoliberais e manutenção do *status quo*.

No entanto, enquanto o PME entendia o IDEB como uma orientação para embasar as ações, o PNME tinha nele um dado concreto de elaboração e execução de políticas educacionais. Ressaltamos a importância de os agentes educacionais utilizarem os resultados das avaliações em larga escala para que servir de parâmetro e permitir a reorganização do planejamento e das estratégias utilizadas, acima de tudo nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática.

Os documentos do Novo Mais Educação traziam como referência não só o cumprimento da meta seis do PNE (2014), exposto anteriormente, mas também o dever de atender a meta sete: “fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria no fluxo escolar e da aprendizagem” (BRASIL, 2014) para atendimento das metas do IDEB.

Sobre esse ponto, Filipe e Bertagna (2015) apontam que essa meta demonstra uma preocupação com os direitos de aprendizagem dos alunos. Todavia esses direitos estão vinculados às metas “[...] apontando para uma concepção de qualidade atrelada aos indicadores quantitativos produzidos pelo Ideb, dificultando uma concepção mais ampliada de qualidade da educação” (FILIPE E BERTAGNA, 2015, p. 54).

Dessa forma, compreendemos que as avaliações externas se tornam o ponto chave do PNME, uma vez que sua prioridade se restringe à melhoria dos índices:

[...] os testes associam à sua função de medir, o papel de controle ideológico dos objetivos da educação – mais pelo que excluem do que pelo que incluem – e têm o objetivo de controlar os atores envolvidos no processo educativo. Sem testes, não há responsabilização e meritocracia – teses fundamentais do mercado. (FREITAS, 2012, p. 10, apud FILIPE E BERTAGNA, 2015, p. 57)

A partir das discussões realizadas até aqui, concluímos que pelo PNME ter no IDEB um dado concreto, as avaliações externas acabam por controlar ideologicamente os

profissionais envolvidos neste programa educacional brasileiro. Um ponto que elucida esse fato está na avaliação que o Itaú Social apresenta em um relatório intitulado “Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos: O Programa Mais Educação” (ITAÚ SOCIAL, 2015), que analisa criticamente o PME após o último repasse de verbas em 2015. Tal documento fez uma análise quantitativa do programa, trazendo o rendimento escolar de 600 escolas que faziam parte do PME de 2008 a 2011, destacando os investimentos públicos feitos e o seu retorno educacional. Dentre as diversas críticas ao programa encontradas neste relatório, destaca-se a de que o PME não contribuiu para o aumento do IDEB, nem tampouco para a diminuição da evasão. Como o próprio documento aponta:

Os resultados mostram que a participação no Mais Educação apresenta, em média, impactos estatisticamente não significativos nas taxas de abandono escolar e produz impactos médios negativos nos resultados dos alunos nas provas de Matemática. (ITAÚ SOCIAL, 2015)

Freitas (2015) assinala que o setor privado, através desse tipo de relatório, busca demonstrar que programas sociais e políticas públicas são ineficientes, caminhando para mais um processo de privatização por alegar falta de qualidade nos serviços públicos prestados à população. O autor afirma que

No fundo, a função destes estudos é ajudar a demonstrar que a escola pública de gestão pública e os “programas sociais” que utilizam recursos públicos são ineficientes. Eles querem que sejam retirados e substituídos pela ação de ONGs, OSs e empresas educacionais que, segundo eles, mais eficientemente utilizariam os recursos públicos, bastando para tanto diminuir ou transformar a escola pública em escola privada pela via da terceirização de gestão. (FREITAS, 2015)

Além do envolvimento do setor privado na avaliação de um programa da esfera pública, esse relatório enfatiza que o PME não atingiu os índices das avaliações externas, aspecto central do PMNE.

Para Mendonça (2017), essa reestruturação entre os dois programas reflete um retrocesso da sociedade brasileira como um todo. Segundo a autora, essa lógica neoliberal e de mercado sempre esteve em disputa no MEC, mas o que estava posto no novo programa era uma hegemonia sem espaço para debate ou negociação, muito menos para a educação integral. Outra crítica feita por Mendonça (2017) é de que o foco nos índices

poderia não ser atingido, uma vez que não se propõem uma investigação das razões de os alunos não aprenderem Língua Portuguesa e Matemática, uma vez que os documentos do novo programa não buscam diagnosticar os processos sociais e históricos que envolvem essa questão. Na verdade, o que havia era uma pressão para que os índices fossem atingidos através da ampliação da jornada escolar com foco no acompanhamento pedagógico.

Considerações Finais

Esse trabalho não buscou avaliar o Programa Mais Educação de modo geral ao longo de sua existência (2008-2016), pois existem artigos, teses e dissertações que se dedicam exclusivamente a esse foco. Nossa pretensão foi a de discutir os pontos que convergem ou divergem desse programa em relação ao seu sucessor, o Programa Novo Mais Educação.

Dessa forma, foi possível perceber que o primeiro programa, mesmo não rompendo com o *status quo* social, abriu espaço para a discussão no campo da educação integral, estabeleceu um diálogo com as universidades para sua formulação, se baseou em publicações de diversos pesquisadores do campo da educação integral desde os documentos até a sua implementação e contribuiu para o debate sobre a relação comunidade-escola, como também sobre a intersectorialidade na condução de políticas educacionais.

Com relação ao programa sucessor, que nasceu com a justificativa de que o primeiro não alavancou uma melhora nos índices de avaliações, não havia embasamento na concepção de educação integral, não se propôs a realizar uma formação pra cidadania, não apontou para a importância dos saberes locais para a formação do conhecimento e não discutiu uma formação completa/multidimensional. Sua concepção residiu na melhoria das avaliações externas, atenuando a importância de outras atividades escolares que são fundamentais para formação do indivíduo.

É fato que Língua Portuguesa e Matemática são disciplinas essenciais no processo de formação das crianças, mas ampliar o tempo na escola para o trabalho das mesmas disciplinas do período regular e com a mesma infraestrutura não resolve os problemas estruturais que a educação pública brasileira enfrenta, além de ir de encontro com o que vem sendo desenvolvido/discutido no campo da educação integral.

Referências

ADRIÃO, Tereza. A privatização da educação básica no Brasil: considerações sobre a incidência de corporações na gestão da educação pública. In: Araújo, L; Pinto, J. M. R. (Orgs.). **Público x privado em tempos e crise**. São Paulo: Fundação Lauro Campos e Fineduca. 2017. p. 16-37

AGUILAR, Luiz Enrique. **A política pública educacional sob ótica da análise satisfatória: Ensaios**. Campinas: Leitura Crítica, 2013.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Portaria Interministerial nº 17/2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2 abr. 2007, p. 1-5. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf>. Acesso em: 01 de dez. de 2019.

_____. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014, p. 1-7. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/LeiPNE.pdf>>. Acesso em: 15 de jun. de 2019.

_____. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 de jan. de 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/L10172.pdf>>. Acesso em: 01 de jul. de 2019.

_____. Lei nº 9608, de 18/02/1988. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 19 fev. 1988b.

_____. Lei nº 8069, de 13/07/1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 1990, retificado em 27 set. 1990.

_____. Lei nº 9.394, de 20/12/1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 23 dez. 1996, Seção I, p. 27833-27841. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>. Acesso em: 09 de dez. de 2019.

_____. Lei nº 9424, de 24/12/1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no Art. 60 § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 dez. 1996.

_____. **Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira: mapeamento das experiências de jornada escolar**

ampliada no Brasil. Brasília: MEC, 2009. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8199-82-pesquisa-qualitativa-relatorio-enviado-010511-seb-pdf&category_slug=junho-2011pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 02 de dez. de 2019.

_____. **Programa Mais Educação: Passo a Passo.** Brasília: MEC, 2009. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8202-11-passo-a-passo-mais-educacao-seb-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8202-11-passo-a-passo-mais-educacao-seb-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 01 de dez. de 2019.

_____. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União.** Brasília: 27 de jan. de 2010. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14887&Itemid=817>. Acesso em: 01 de dez. de 2019.

_____. **Manual operacional de Educação Integral.** Brasília: MEC/SEB, 2013. Disponível em:
http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=14458-manual-mais-educacao-2013-final-171013-2-pdf&category_slug=outubro-2013-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 de mar. de 2019.

_____. Resolução nº 5, de 25 de outubro de 2016. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades complementares de acompanhamento pedagógico, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação. **Diário Oficial da União.** Brasília, 2016.

_____. Portaria nº1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Novo Mais Educação. **Diário Oficial da União.** Brasília: MEC, 2016. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49121-port-1145-11out-pdf/file>. Acesso em: 10 de mai. de 2019.

_____. **Programa Novo Mais Educação: Documento Orientador.** Brasília: MEC. 2016. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=53061-novo-mais-educacao-documento-orientador-pdf&category_slug=dezembro-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 26 de set. de 2019.

BRASIL. CENSO ESCOLAR DA EDUCAÇÃO BÁSICA. Cadernos de Instruções. Brasília: MEC. 2017. Disponível em
http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/caderno_de_instrucoes/caderno_de_instrucoes_censo_escolar_2017.pdf. Acesso em: 26 de set. de 2019.

_____. **Caderno de Orientações Pedagógicas.** Brasília: MEC. 2018. Disponível em:
<http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=70831-pnme-caderno-de-orientacoes-pedagogicas-pdf&category_slug=agosto-2017-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

_____. **Perguntas e Respostas do Programa Novo Mais Educação**. Brasília: MEC. 2017. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/junho-2017-pdf/66561-perguntas-frequentes-monitoramento-maiseducacao-pdf/file>>. Acesso em: 21 de jun. de 2019.

_____. **Programa Mais Educação: gestão intersetorial no território**. Brasília: MEC/SECAD, 2009a. (Série Mais Educação) Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cader_maiseducacao.pdf. Acesso em: 03 de mai. de 2019.

_____. **Texto referência para o debate nacional**. Brasília: MEC. 2009c. (Série Mais Educação). Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf. Acesso em: 03 de mai. de 2019.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Ed. UNESP/IE-UNICAMP, 2002.

CAVALIERE, A. M. V.; **Entre disputas e concepções: o horário integral nas escolas municipais do Rio de Janeiro**. In: BARRA, V. M. L. (Org.). **Educação: ensino, espaço e tempo na escola de tempo integral**. Cortez, 2014.

CENTRO DE REFERÊNCIAS EM EDUCAÇÃO INTEGRAL. **Matrícula de tempo integral caíram pela metade, aponta Censo 2016**. 2017. Disponível em: <<http://educacaointegral.org.br/reportagens/matriculas-de-tempo-integral-cairam-pela-metade-aponta-censo-2016/>>. Acesso em: 03 de set. de 2019.

FILIPPE, Fabiana Alavarenga; BERTAGNA, Regiane Helena. **Avaliação e qualidade no novo Plano Nacional de Educação: avanços e possíveis retrocessos? EccoS Revista Científica**, n. 36, p.49-66, 2015. <Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=71541061004>. Acesso em: 23 de jul. de 2019.

FREITAS, Luiz Carlos. **Mais Educação ou Mais Ensino**, 2015. Disponível em: <https://avaliacaoeducacional.com/2015/10/06/mais-educacao-ou-mais-ensino/>. Acesso em: 06 de set. de 2019.

_____. **Os Reformadores empresariais na Educação: da desmoralização do magistério à destruição do Sistema Público de Educação. Educação e Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, 2012.

FRIGOTTO, G.; **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. Revista Brasileira de Educação**, vol. 16, n. 46, jan./abr. 2011.

FUNDAÇÃO ITAU SOCIAL. **Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos O Programa Mais Educação**. Disponível em: <http://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/11/relat_Mais_Educa%C3%A7%C3%A3o_COMPLETO_20151118.pdf> Acesso em: 09 de mai. de 2019.

JACOMELI, M. R. M.; BARÃO, G. O. D.; GONÇALVES, L. S. **Educação Integral do Homem e a Política Educacional Brasileira: limites e contradições. Rev. Histedbr On-line**, Campinas,

v. 17, n. 3, p.842-860, 2017. Disponível em:
<<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8651015>>.
Acesso em: 14 de ago. de 2019.

LUDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Elisa Dalmazo Afonso de. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MARIANO, CYNARA MONTEIRO. **Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre**. *Rev. Investig. Const.* [online]. 2017, vol.4, n.1, pp.259-281. Epub Apr 15, 2019. Disponível em:
https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S235956392017000100259&ng=en&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 01 de mai. de 2019.

MENDONÇA, Patrícia Moulin; **O Direito à Educação em Questão: As tensões e disputas no interior do Programa Mais Educação**. 2017. 179 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MONTEIRO, Mônica. O que há de novo no Programa Novo Mais Educação? In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, 8., 2017, Universidade Federal do Maranhão. **Anais**. São Luís/MA. p. 1-12. Disponível em:
<<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2017/pdfs/eixo13/oquehadenovonoprogramanovomaiseducacao.pdf>>. Acesso em: 25 de jun. de 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiás, v.25, n.2, p. 197-209, mai./ago. 2009.

SCHIMONEK, Elisangela Maria Pereira. A qualidade do ensino público e a privatização via Programa Mais Educação. **Educação Teoria e Prática**. Rio Claro, v. 25, n. 50, p.502-516, 22 dez. 2015.

TEIXEIRA, Glezenir V; DUARTE, Marisa R. T. Discussão sobre a Participação do Setor Privado na Educação Básica Pública no Brasil. In: PINTO, José Marcelino; ARAUJO, Luiz (Org.). **Público X Privado em tempos de golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos/ Fineduca, 2017.

Revisores de línguas e ABNT/APA: *Alessandra Fonseca Farias*

Submetido em 10/01/2019

Aprovado em 27/08/2020

Licença *Creative Commons* – Atribuição NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)