

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA/PGEDA –
POLO SANTARÉM/UFOPA**

ELENISE PINTO DE ARRUDA

**GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO DE SANTARÉM/PA (2005-2020): IMPLICAÇÕES DA NOVA GESTÃO
PÚBLICA**

**Santarém
2024**

ELENISE PINTO DE ARRUDA

**GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO DE SANTARÉM/PA (2005-2020): IMPLICAÇÕES DA NOVA GESTÃO
PÚBLICA**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação na Amazônia - PGEDA, Associação Plena em Rede/Polo Santarém, Universidade Federal do Oeste do Pará, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Linha de pesquisa 2: Estado, políticas públicas e gestão da educação.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares

Santarém
2024

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/UFOPA

A779g Arruda, Elenise Pinto de

Gestão da educação de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém/Pa (2005-2020): implicações da nova gestão pública./ Elenise Pinto de Arruda. - Santarém, 2024.
232 p. : il.
Inclui bibliografias.

Orientadora: Maria Lília Imbiriba Sousa Colares.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Oeste do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia.

1. Gestão escolar. 2. Nova gestão pública. 3. Gerencialismo. 4. Educação integral. 5. Educação na Amazônia. I. Colares, Maria Lília Imbiriba Sousa, *orient.*. II. Título.

CDD: 23 ed. 371.2098115



UNIVERSIDADE FEDERAL DO OESTE DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA-PGEDA
DOCTORADO EM ASSOCIAÇÃO EM REDE - EDUCANORTE
POLO SANTARÉM (UFOPA - UNIR)



ATA

Ata da Comissão Examinadora de Defesa de Tese do Programa de Pós-Graduação em Educação na Amazônia – PGEDA, Doutorado em Associação Plena em Rede - Polo Santarém, apresentada pela discente Elenise Pinto de Arruda, orientada pela Prof.^a Dra. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares, da Linha de Pesquisa “ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO, PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO NA AMAZÔNIA”.

Aos vinte e nove dias do mês de fevereiro do ano de dois mil e vinte e quatro, às 15h00min, em uma sala on-line, reuniu-se a Comissão Examinadora para avaliar a discente Elenise Pinto de Arruda, pela apresentação da sua Tese intitulada “GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE SANTARÉM/PA (2005-2020): IMPLICAÇÕES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA”. A Comissão Examinadora foi composta, segundo o que determina o Regimento do PGEDA, pelos docentes: Dra. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares (Presidente) e pelos membros: Dra. Dora Maria Ramos Fonseca (avaliadora externa); Dra. Flávia Obino Corrêa Werle (avaliadora externa); Dra. Rosilene Lagares (avaliadora interna); e Dr. Anselmo Alencar Colares (avaliador interno). Após a apresentação pela discente foi dada a palavra aos Examinadores para arguição, tendo a candidata respondida às perguntas formuladas. Logo após, reuniu-se a Comissão Examinadora para proceder ao processo de avaliação, sendo atribuído o parecer APROVADO. Ficou estabelecido o prazo de 60 (sessenta) dias para a entrega da versão final. Nada mais havendo a tratar, a Presidente da Banca Examinadora deu por encerrado os trabalhos, sendo lavrada a presente Ata, devidamente assinada pela Presidente, examinadores e discente.

Santarém-PA, 29 de fevereiro de 2024.

gov.br Documento assinado digitalmente
MARIA LILIA IMBIRIBA SOUSA COLARES
Data: 29/02/2024 23:38:01-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof.^a Dra. Maria Lília
Imbiriba Sousa Colares
(Orientadora - Presidente)

Assinado por: **DORA MARIA RAMOS FONSECA**
Num. de identificação: 07739836
Data: 2024.03.01 18:19:23+0000'

Prof.^a Dra. Dora Maria Ramos Fonseca
(Avaliadora externa)

Prof.^a Dra. Flávia Obino Corrêa Werle
(Avaliadora externa)

gov.br Documento assinado digitalmente
ROSILENE LAGARES
Data: 02/03/2024 13:25:31-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof.^a Dra. Rosilene Lagares
(Avaliadora interna)

gov.br Documento assinado digitalmente
ANSELMO ALENCAR COLARES
Data: 29/02/2024 23:40:26-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Prof. Dr. Anselmo Alencar Colares
(Avaliador interno)

gov.br Documento assinado digitalmente
ELENISE PINTO DE ARRUDA
Data: 29/02/2024 23:52:50-0300
Verifique em <https://validar.it.gov.br>

Elenise Pinto de Arruda
(PGEDA - Discente)

*Ao meu filho Rafael, ser humano iluminado e
minha fonte inesgotável de amor.
Às educadoras e educadores que permanecem
acreditando e fazendo da educação um espaço em
busca de uma sociedade mais justa e igualitária.*

AGRADECIMENTOS

À minha família, que me apoiou diariamente na construção deste trabalho e em todos os outros desafios e momentos da minha vida.

À minha orientadora, a professora Dra. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares, pela orientação competente, pela dedicação e alegria que sempre nos entusiasma, pelo constante incentivo e por sempre acreditar em mim.

Ao meu grupo de pesquisa, Histedbr/Ufopa, pelo compartilhamento de aprendizagens, experiências, dúvidas e por todo o compromisso dos nossos líderes, o professor Dr. Anselmo Colares e a professora Dra. Lília Colares, com a formação de pesquisadores qualificados e com o desenvolvimento da educação da nossa região.

Aos meus colegas de turma do doutorado, especialmente à Glaucilene Nogueira, pela amizade, parceria e apoio nos momentos de angústia e dificuldade e nos momentos de conquistas e alegrias.

À minha amiga Gerusa Vidal, colega desde o mestrado, que foi incansável no fornecimento de informações da Secretaria Municipal de Educação de Santarém, necessárias para a realização do presente trabalho.

Aos professores da banca, à professora Dra. Dora Fonseca, à professora Dra. Flávia Werle, à professora Dra. Rosilene Lagares, ao professor Dr. Anselmo Colares e ao professor Dr. Edilan de Sant Ana Quaresma, pelo aceite em contribuir na construção desta tese. Em especial à professora Flávia Werle e ao professor Anselmo Colares, que estiveram na minha banca de defesa de mestrado e que mais uma vez se disponibilizaram a colaborar com o desenvolvimento do meu trabalho de doutorado.

À Ufopa, minha instituição de trabalho, que pela segunda vez concedeu, sem entraves, a licença para estudo.

À Semed e escolas que forneceram as importantes informações para o desenvolvimento da pesquisa.

À Lúcia e Deni, que na minha ausência cuidaram da minha casa e da minha família.

Ao meu querido amigo Edilan, que além do constante apoio e incentivo durante toda minha formação acadêmica, me ajudou na análise estatística da tese.

À minha amiga Luana Ádria, pelas noites de vinho, diálogo e sorrisos, essenciais para descontrair nos dias tensos.

A todos que ajudaram indiretamente, com uma palavra amiga, com uma escuta, com um abraço de força, com a torcida e com um gesto de carinho e amizade.

Muito obrigada!

*Faz escuro mas eu canto,
porque a manhã vai chegar.
Vem ver comigo, companheiro,
a cor do mundo mudar.
Vale a pena não dormir para esperar
a cor do mundo mudar.
Já é madrugada,
vem o sol, quero alegria,
que é para esquecer o que eu sofria.
Quem sofre fica acordado
defendendo o coração.
Vamos juntos, multidão,
trabalhar pela alegria,
amanhã é um novo dia.*

Thiago de Mello (1965)

RESUMO

O presente trabalho é resultado de uma pesquisa de doutorado que trata da gestão da educação de tempo integral no município de Santarém/Pará no período de 2005 a 2020 e teve como objetivo geral analisar as implicações da Nova Gestão Pública na gestão da educação de tempo integral na rede municipal de ensino Santarém/PA no período de 2005 a 2020, considerando suas aproximações e contradições. O percurso metodológico é conduzido com base na concepção materialista histórico-dialética, abrangendo levantamento e estudo teórico, pesquisa documental e consultas em portais públicos. Os resultados demonstram que a Nova Gestão Pública é consequência da reestruturação do estado frente às mudanças do modo de produção capitalista, o que demandou uma nova forma de administração do serviço público, e caracterizou-se como a introdução de princípios e métodos da gestão privada na gestão pública. Em Santarém, identificou-se que a educação de tempo integral se materializa de duas formas: a escola de tempo integral e o aluno de tempo integral e que a ampliação da jornada está fortemente atrelada à execução de programas do governo federal, os extintos Programa Mais Educação e Programa Novo Mais Educação. Como iniciativas do poder público municipal tem-se as três escolas de tempo integral: Irmã Dorothy Mae Stang, Frei Fabiano Merz e Escola Antônio Pereira da Silva e as três escolas que trabalham com atividades complementares de educação ambiental e artes: Escola da Floresta, Escola de Educação Ambiental Escola do Parque, Escola de Artes Prof. Emir Hermes Bemerguy. Quanto à gestão gerencial, verificamos que foi implementada na rede de ensino de Santarém especialmente por meio da parceria do Instituto Ayrton Senna com a Prefeitura de Santarém e pela efetivação dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação. Apesar das especificidades, contradições e aproximações, ambos estão em consonância com o ideário gerencialista e partem de uma concepção de educação conduzida e voltada ao mercado, antagônica à educação *omnilateral*, o que confirma a tese deste trabalho que a gestão da educação nos pressupostos da formação integral é incompatível com as exigências de uma gestão focada em resultados, baseada em princípios gerenciais de mercado como pensada pela Nova Gestão Pública.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública. Gerencialismo. Educação integral e de tempo integral. Educação na Amazônia. Gestão escolar.

ABSTRACT

The present work is the result of doctoral research that deals with the management of full-time education in the municipality of Santarém/Pará from 2005 to 2020 and its general objective was to analyze the implications of New Public Management in the full-time education management in the Santarém/PA municipal education network from 2005 to 2020, considering its approximations and contradictions. The methodological path is conducted based on the historical-dialectical materialist conception, covering survey and theoretical study, documentary research and consultations on public portals. The results demonstrate that New Public Management is a consequence of the restructuring of the state in the face of changes in the capitalist mode of production, which demanded a new form of public service administration, and was characterized as the introduction of principles and methods of private management in public Management. In Santarém, it was identified that full-time education materializes in two forms: the full-time school and the full-time student and that the expansion of the working day is strongly linked to the execution of federal government programs, the extinct Programa Mais Educação and Programa Novo Mais Educação. As initiatives of the municipal public authorities there are the three full-time schools: Irmã Dorothy Mae Stang, Frei Fabiano Merz and Escola Antônio Pereira da Silva and the three schools that work with complementary environmental education and arts activities: Escola da Floresta, Escola de Educação Ambiental Escola do Parque, Escola de Artes Prof. Emir Hermes Bemerguy. As for managerial management, we found that it was implemented in the Santarém education network, especially through the partnership between the Instituto Ayrton Senna and the Santarém City Hall and through the implementation of the Mais Educação and Novo Mais Educação Programs. Despite the specificities, contradictions, and approximations, both align with managerialist ideas, being grounded in a market-driven and market-oriented conception of education. Antagonistic to omnilateral education, which confirms the thesis of this work that the management of education within the assumptions of comprehensive education is incompatible with the demands of a results-oriented management, based on market-driven managerial principles as conceived by the New Public Management.

Key-words: New Public Management. Managerialism. Full-time, full-time education. Education in the Amazon. School management.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Dissertações vinculadas ao Grupo Histedbr Ufopa sobre política educacional, gestão e educação integral em Santarém – 2015-2022	42
Quadro 2 – Produções sobre gestão e política educacional e educação em tempo integral no município de Santarém	43
Quadro 3 – Documentos fornecidos pelas escolas complementares e de tempo integral da rede municipal de ensino de Santarém	49
Quadro 4 – Comparativo entre Administração Burocrática e Administração Gerencial	65
Quadro 5 – Legislação brasileira sobre educação integral como direito – 1988-2024.....	106
Quadro 6 – Resumo das ações de ampliação da jornada escolar e educação de tempo integral por ano e mandato governamental na rede municipal de ensino de Santarém – 2005-2020	157
Quadro 7 – Comparativos dos artigos 37, 38 e 39 – Lei Municipal n. 17.866.....	172
Quadro 8 – Indicadores de gestão e eficiência – Programa Escola Campeã em Santarém (2001 a 2004)	174
Quadro 9 – Atribuições dos gestores no Programa Gestão Nota 10	187

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da Amazônia Legal (2019).....	34
Figura 2 – Mapa da Região de Integração do Baixo Amazonas – estado do Pará.....	35
Figura 3 – Mapa do município de Santarém.....	36
Figura 4 – Percurso das ações de ampliação da jornada escolar e educação de tempo integral em Santarém (2005-2020)	110
Figura 5 – Oficinas nas escolas	113
Figura 6 – Oficinas nas escolas	113
Figura 7 – Caravanas nas escolas	114
Figura 8 – Caravanas nas escolas	114
Figura 9 – Festival de música ano 2010	116
Figura 10 – Festival de música ano 2010	116
Figura 11 – Apresentação teatral na I Mostra de Artes Cênicas do Projeto Arte da Gente (Semed, 2011).....	117
Figura 12 – Cartaz de divulgação da I Mostra de Artes Cênicas do Projeto Arte da Gente (Semed, 2011).....	117
Figura 13 – Apresentação no V Auto de Natal (2011)	118
Figura 14 – Apresentação no V Auto de Natal (2010).....	118
Figura 15 – Apresentação nas festividades do Aniversário de Santarém (2010)	119
Figura 16 – Atividade com estudantes – sala de acolhimento.....	123
Figura 17 – Atividade com estudantes – trilhas educativas	124
Figura 18 – Atividade com estudantes – barracão interativo	124
Figura 19 – Atividade com estudantes – barracão interativo	124
Figura 20 – Atividade com estudantes – casa da farinha	125
Figura 21 – Produtos da casa da farinha.....	125
Figura 22 – Atividade com estudantes – preparação de adubo	125
Figura 23 – Atividade com estudantes – plantio	126
Figura 24 – Atividade com estudantes – viveiro de plantas	126
Figura 25 – Atividade com estudantes – preparação de adubo	126
Figura 26 – Atividades com os estudantes – extração de látex	127
Figura 27 – Casa do Seringueiro	127
Figura 28 – Meliponário	127

Figura 29 – Atividade com estudantes – preparo de mudas	128
Figura 30 – Atividade com estudantes – barracão central.....	128
Figura 31 – Atividade com estudantes – praia	128
Figura 32 – Trilhas	131
Figura 33 – Visita ao viveiro de plantas	131
Figura 34 – Visita ao viveiro de quelônios.....	131
Figura 35 – Aula de violão	134
Figura 36 – Aula de flauta	134
Figura 37 – Apresentação de dança.....	134
Figura 38 – Apresentação de dança.....	135
Figura 39 – Apresentação musical.....	135
Figura 40 – Escola Frei Fabiano Merz – ano de 2012.....	143
Figura 41 – Espelho PDDE Interativo da Escola Antônio Pereira da Silva.....	155
Figura 42 – Fragmento da Agenda do Coordenador pedagógico no Programa Gestão Nota 10	192

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Demonstrativo do Ideb do Ensino fundamental da rede de ensino municipal de Santarém – 2005-2021	38
Tabela 2 – Taxas de rendimento da rede de ensino municipal de Santarém (%) – 2007-2021.	38
Tabela 3 – Síntese dos principais dados do estado do Pará – experiências de jornada escolar ampliada – 2009	109
Tabela 4 – Projeto Arte na Escola da Gente em Santarém – 2005-2012.....	115
Tabela 5 – Atendimentos Escola da Floresta em Santarém – 2008-2020	121
Tabela 6 – Atendimentos Escola do Parque em Santarém – 2010-2020.....	132
Tabela 7 – Atendimento na Escola de Artes em Santarém – 2014-2022	133
Tabela 8 – Demonstrativo de alunos e escolas atendidas no Programa Mais Educação na rede municipal de ensino de Santarém – 2009-2016	139
Tabela 9 – Demonstrativo de alunos e escolas atendidos pelo PNME na rede municipal de ensino de Santarém – 2016-2019	142
Tabela 10 – Total de matrículas e turmas EMTI Frei Fabiano Merz/Santarém/PA – 2011 a 2022	144
Tabela 11 – Demonstrativo do Ideb da EMTI Frei Fabiano Merz/Santarém/PA – 2011-2021	147
Tabela 12 – Demonstrativo do Ideb da EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang/Santarém/PA – 2013-2021	149
Tabela 13 – Total de matrículas e turmas Escola Antônio Pereira da Silva/Santarém/PA – 2014-2022.....	155
Tabela 14 – Demonstrativo do Ideb do Ensino fundamental Escola Antônio Pereira da Silva/Santarém/PA – 2009-2021	156
Tabela 15 – Matrículas em tempo parcial e integral na rede municipal de Santarém por nível de ensino – 2005 a 2021	158
Tabela 16 – Demonstrativo do Ideb do Ensino Fundamental da rede de ensino municipal de Santarém em relação ao Ideb nacional – 2017-2021.....	208

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Total de matrículas e turmas – EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang/Santarém/PA – 2012 a 2022.....	150
Gráfico 2 – Percentual de matrícula em tempo integral em relação à matrícula total na rede municipal de Santarém – 2013-2020.....	159
Gráfico 3 – Percentual de matrícula em tempo integral em relação ao segmento educação infantil e ensino fundamental – 2013-2020.....	162

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALCA	Acordo de Livre-Comércio das Américas
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANDES	Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CGDC	Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade
CIEP	Centros Integrados de Educação Pública
CLAD	Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento
CNTE	Confederação Nacional do Trabalhadores em Educação
CONAFEP	Confederação Nacional de Funcionários de Escolas Públicas
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DEM	Partido Democratas
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FASUBRA	Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas
FENASE	Federação Nacional de Supervisores Educacionais
FENOE	Federação Nacional de Orientadores Educacionais
FMI	Fundo Monetário Internacional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
HISTEDBR	História, Sociedade e Educação no Brasil
IAS	Instituto Ayrton Senna
IPP	Instrumento Particula de parceria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação

NGP	Nova Gestão Pública
OMC	Organização Mundial do Comércio
OPNE	Observatório do Plano Nacional de Educação
OREALC	Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PHC	Pedagogia Histórico-crítica
PME	Programa Mais Educação
PMS	Prefeitura Municipal de Santarém
PNE	Plano Nacional de Educação
PNME	Programa Novo Mais Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPP	Projeto Político-pedagógico
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido do Trabalhadores
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEMED	Secretaria Municipal de Educação de Santarém
SIASI	Sistema Gerencial de Informações Educacionais
TPE	Movimento Todos pela Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	19
2	O PONTO DE PARTIDA, LÓCUS E PERCURSO DE PESQUISA: O CAMINHO ENTRE A APARÊNCIA E A ESSÊNCIA	30
	2.1 Santarém: a pérola do Tapajós da Amazônia	31
	2.2 Percurso metodológico	39
3	A CONSTITUIÇÃO DO PARADIGMA GERENCIAL NA GESTÃO PÚBLICA	51
	3.1 Redefinição do papel do estado e a emergência da NGP.....	51
	3.2 Trajetória da administração pública: patrimonialismo, burocracia e NGP	61
	3.3 Nova Gestão Pública: definições, características e críticas.....	69
	3.4 A reforma do Estado brasileiro e a instituição da gestão gerencial na administração pública	75
4	PERCURSO DA EDUCAÇÃO DE TEMPO INTEGRAL EM SANTARÉM/PA: O SINGULAR/UNIVERSAL.....	92
	4.1 Educação integral: caminhos e concepções	92
	4.2 A educação (de tempo) integral em Santarém (2005-2020): a ampliação da jornada escolar.....	108
5	A GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE TEMPO INTEGRAL EM SANTARÉM E SUA RELACAO COM O MODELO GERENCIAL	165
	5.1 Instituto Ayrton Senna: “fórmula da vitória” do gerencialismo na Semed	165
	5.2 A educação integral como eixo do IAS e o sistema gerencial.....	179
	5.3 Programa Mais Educação e Novo Mais Educação: induzindo o tempo integral à educação de resultados	196
6	CONCLUSÃO.....	211

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa em educação que discorre sobre a gestão da educação de tempo integral no município de Santarém/Pará no período de 2005 a 2020. Entretanto, cabe-nos previamente citar que a consolidação da pesquisa em educação como campo de estudo no Brasil se deu em meados dos anos 1940, com a criação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep). Nesse tempo de desenvolvimento de pesquisa em educação, o estudo voltado às políticas educacionais torna-se mais contemporâneo, tendo em vista que sua expansão se deu na década de 1980, fruto do processo de redemocratização do país, da reestruturação do papel e funções do Estado e do fortalecimento da pós-graduação (Krawczyk, 2012; Perez, 2010).

É importante lembrar que os anos da década de 1980 foram marcados notoriamente pela transição do regime da ditadura civil-militar para a democracia, porém, essa transição não ocorreu ideologicamente de forma pacífica e nem sem interferências do cenário mundial. O aumento da dívida externa e as altas taxas de inflação foram fatos que marcaram o período e que tiveram como maiores precursores os governantes militares.

Mesmo diante das baixas taxas de crescimento econômico, foram alcançadas, na primeira metade da década de 1980, marcantes conquistas sociais, como: anistia política; fim das normas do AI-5; abolição da censura; libertação dos presos políticos; garantia do habeas corpus; reorganização do movimento sindical e de movimentos de massa; reestabelecimento do direito a greves; revogação do bipartidarismo e surgimento de novos partidos políticos; derrota do governo autoritário, nas eleições de 1982, nos principais estados do país (SANTOS, 2010, p. 48). Um expressivo movimento do período foi a campanha Diretas Já, que buscava a implantação de eleições diretas para os principais cargos executivos.

Saviani (2013a) afirma que apesar do clima negativo gerado pelos baixos indicadores econômicos que levaram a intitular a década de 1980 como a “década perdida”, contrariamente, do ponto de vista da organização do campo educacional, ela foi uma das décadas mais fecundas da história brasileira. Isso se justifica pela criação de entidades científico-acadêmicas como: Associação Nacional de Educação (Ande); Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd); Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes), e também pela constituição de associações, depois transformadas em sindicatos, congregando em âmbito nacional professores de diferentes níveis de ensino, destacando-se a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE); Confederação Nacional de Funcionários de Escolas

Públicas (Conafep); a Federação Nacional de Supervisores Educacionais (Fenase) e Federação Nacional de Orientadores Educacionais (Fenoe); Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (Andes); Federação das Associações de Servidores das Universidades Públicas (Fasubra) e Central Única dos Trabalhadores (CUT).

Krawczyk (2010) observa que, visando reverter o precário atendimento do ensino fundamental e médio e as altas taxas de reprovação e evasão escolar, o Brasil iniciou na segunda metade da década de 1990 uma reforma educacional, consolidando uma nova forma de gestão da educação e da escola. A reestruturação da gestão da educação aparece como estratégia de superação da crise estabelecida, pois os problemas eram vistos como questões de natureza econômica, de ordem administrativa, ou seja, as redes públicas eram ineficientes, pois não conseguiam administrar suas instituições com os recursos que possuíam (Oliveira, 2006).

Contudo, a reforma educativa efetivada no Brasil nos anos 1990 foi reflexo e consequência da reforma do Estado brasileiro consolidada no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995, que, em busca da modernização do país, do fortalecimento de sua economia e para torná-lo competitivo no mercado internacional, ou seja, adequá-lo às exigências da economia mundial ou, como expressa Frigotto, “tornar o Brasil seguro para o capital” (2003, p. 105), implantou medidas de ajustes, especialmente ajuste fiscal, a fim de garantir o cumprimento da agenda necessária para a implantação do novo projeto de governo, sustentado no ideário neoliberal.

A reforma de aparelho do Estado brasileiro foi planejada e executada com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), presidido pelo ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira que, com a missão de efetivar a reforma no país, elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que procuraria “criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais” (Brasil, 1995, p. 6).

O PDRAE reiterou um ponto central da agenda política mundial – a reforma do Estado –, que sob o ideário neoliberal sustenta que “[...] tornou-se, conseqüentemente, inadiável equacionar a questão da reforma ou da reconstrução do Estado, que já não consegue atender com eficiência a sobrecarga de demandas a ele dirigidas, sobretudo na área social” (Brasil, 1995, p. 10). Isso, de acordo com seus defensores, deve-se ao fato de o Estado estar sobrecarregado com as demandas em que atua, em particular no período pós-II Guerra Mundial, nos anos 1970, e ainda por desenvolver suas ações por meio de uma administração pública rígida e ineficiente. Assim, seria preciso a adoção de medidas que ajudassem na superação da

crise do Estado, requerendo uma ampla reforma para a recuperação do desenvolvimento dos países. Nessa perspectiva são inadiáveis:

(1) o ajustamento fiscal duradouro; (2) reformas econômicas orientadas para o mercado, que, acompanhadas de uma política industrial e tecnológica, garantam a concorrência interna e criem as condições para o enfrentamento da competição internacional; (3) a reforma da previdência social; (4) a inovação dos instrumentos de política social, proporcionando maior abrangência e promovendo melhor qualidade para os serviços sociais; e (5) a reforma do aparelho do Estado, com vistas a aumentar sua “governança”, ou seja, sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas (Brasil, 1995, p. 11).

Todos esses aspectos compõem, como dito, uma agenda mundial, na qual buscou-se, com a reformulação do Estado, retomar as taxas de lucro que decaíram nos anos de 1970. Entretanto, Mészáros (2011) argumenta que a crise da política em todo o mundo é resultante do agravamento da crise estrutural do sistema do capital. Com esse entendimento, a crise não é do ou está no Estado, como apontam os defensores neoliberais, e sim, que o Estado não foi capaz de equacionar as contradições oriundas do próprio capitalismo.

Como uma das alternativas em meio à reforma, está a reformulação da administração pública, tida como morosa, ineficiente e ineficaz. E como alternativa, alinhada aos princípios e práticas do setor privado, emerge a Nova Gestão Pública ou administração gerencial, que agora passa a compor a administração pública.

Dasso Júnior (2015) assinala que Nova Gestão Pública corresponde à versão em inglês *New Public Management* e que Michel Messenet foi o primeiro a usar a expressão “Nova Gestão Pública”, em sua obra *La Nouvelle Gestion Publique: pour un Etat sans Burocratie*¹, publicada em 1975, na qual critica a Administração Pública Burocrática. Entretanto, esclarece que o seu texto fundador é o artigo “*A public management for all seasons?*”², escrito por Christopher Hood e publicado em 1991.

A NGP está aparelhada à ideia de superioridade do setor privado sobre o setor público e com base nisso pode ser definida como “um programa de reforma do setor público com base em instrumentos da gestão empresarial que visa melhorar a eficiência e eficácia dos serviços públicos nas burocracias modernas” (Marques, 2020, p. 2).

¹ *A Nova Gestão Pública por um Estado sem burocracia* (tradução de Oliveira, Duarte, Clementino, 2017).

² “Uma gestão pública para todas as estações” (tradução de Oliveira, Duarte, Clementino, 2017).

A reformulação da administração pública, em conformidade com o contexto de reestruturação do Estado, alicerçada nas orientações neoliberais, incidiu sobre o sistema educacional a necessidade de ajuste na sua forma de gestão, que agora, em um modelo mais “moderno”, deveria ser regida por uma administração gerencial – a Nova Gestão Pública. Esse novo modelo de gestão foi defendido e executado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro (PDRAE), sob o argumento de que “[...] é preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública chamada de ‘gerencial’, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados” (Bresser-Pereira, 1995, p.7).

Nesse contexto, a educação é vista como serviço, a escola como empresa e o aluno/família como clientes e assim, diante do ineficaz processo educativo conduzido pelo Estado, é necessária uma nova gestão que opere mudanças para responder aos clientes com qualidade (Castro, 2016).

Passa-se, portanto, a imputar à escola aspectos do contexto empresarial, baseando suas ações em pontos-chaves como eficiência, eficácia e produtividade, e assim seguir parâmetros, indicadores de desempenho, metas e gestão de resultados. E como elemento central para o controle desse processo, a NGP tem, segundo Oliveira (2015), a avaliação. A autora destaca que “[...] a NGP tem na avaliação um de seus principais mecanismos de regulação, na qual se monitora a pretendida eficiência no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade (2015, p. 640). Dessa forma, avaliações em larga escala realizadas por agentes externos à escola passaram a compor os debates educacionais e foram implementadas pelas políticas educacionais, a começar pela criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) em 1995.

Numa conjuntura pós-anos 1990, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2008), Oliveira reflete sobre a mudança política no plano federal e questiona:

Porque [sic.] depois de mais de 10 anos de um governo que se autodenomina democrático-popular, que se elegeu a partir da crítica aos processos de privatização do Estado empreendidos pelo governo anterior, persistem modelos de gestão pública que se centram na busca da eficiência privada e da regulação mercantil? (2015, p. 626).

Sobre essa questão a autora responde que apesar dos avanços promovidos pelo governo do presidente Luiz Inácio Lula no Brasil (2003-2006, 2007-2010) na educação, e no tocante à promoção de políticas públicas para a redução de pobreza e ações de inserção social de grupos

historicamente excluídos, o governo não rompeu com a racionalidade, com a ideia de progresso dependente de uma escola eficaz. “A orientação de progresso vinculada à eficácia da gestão escolar resume de certa maneira os principais argumentos que sustentam as políticas de mais amplo alcance do Ministério da Educação (MEC) [...]” (2005, p. 227). Concepção esta que permaneceu no mandato presidencial de Dilma Rousseff, com início em 2011.

Portanto, a reforma educativa implantada no país, em consonância com a Reforma do Estado iniciada nos anos 1990, trouxe a gestão da educação à centralidade das políticas educacionais e perdura décadas depois, envolvendo todos os segmentos, níveis e modalidades da educação, como, por exemplo, a educação integral.

O debate sobre a educação integral não é uma discussão nova entre os educadores brasileiros. Contudo, apesar da notoriedade que tem alcançado, a sua concretização na educação traz diversos desafios e a necessidade de se analisar o que vem sendo desenvolvido nas redes de ensino.

Historicamente, “[...] as reflexões sobre uma formação mais completa remontam ao início da civilização humana” (Coelho, 2009, p. 85). A educação integral retorna em outros momentos históricos e espaços: no Séc. XVIII, nos ideais da Revolução Francesa; no Séc. XIX, no movimento anarquista; no final do Séc. XIX, no pensamento socialista; no Séc. XX, na concepção pragmatista. Portanto, a educação integral recebeu influências diversas. As concepções ressaltam questões que são articuladas com o momento histórico, o movimento ideológico e a percepção do papel da educação. Em consequência, o modo de compreender educação integral repercutiu e repercute em formas diversas de efetivação.

Entre as experiências de educação integral implementadas tem-se a ampliação da jornada do tempo na escola – educação/escola em tempo integral. Entretanto, é pacífico entre educadores³ que ampliação do tempo de estudos não é equivalente a educação integral.

Lima, Lima e Cardozo (2013) destacam que é necessário problematizar essa visão limitada das políticas educacionais na qual a educação integral se apresenta como ampliação da jornada escolar, operacionalizada por atividades desconectadas de um projeto curricular e formativo. Decerto, “[...] não se desconsidera que a ampliação do tempo já é um passo relevante para a consolidação de propostas educativas que vejam as pessoas nas suas múltiplas dimensões e desenvolvam as potencialidades dos estudantes” (Lima; Lima; Cardozo, 2013, p. 23). Assim, o tempo, para ser um elemento que venha a contribuir para a efetivação da educação integral,

³ Antunes e Padilha (2010); Arroyo (2012); Assis, Machado e Ganzelli (2018); Gadotti (2009); Guará (2006); Lima e Almada (2013); Lima, Lima e Cardozo (2013); Moll (2012).

deve estar envolto em um projeto pedagógico que o coloque na condição de um recurso qualificado, ou seja, “[...] a qualidade do tempo é fator fundamental para a educação, para envolver as múltiplas dimensões do indivíduo” (Ferreira, Colares, 2015, p. 24).

A ampliação do tempo alheio a um projeto com uma concepção de uma educação integral, sem uma visão de currículo na perspectiva integrada pode caminhar no sentido contrário de um projeto pautado na educação integral e resultar na continuidade e fortalecimento da fragmentação do conhecimento reforçando a lógica disciplinar e a valorização de determinadas áreas. Essa dinâmica pôde ser vista nas experiências de educação de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém, conforme demonstrarão os resultados nas seções seguintes.

A educação integral preconiza a superação da fragmentação dos saberes, defende a formação do homem na sua integralidade, contemplando os aspectos que formam sua multidimensionalidade, superando a formação apenas na sua dimensão cognitiva e, nesse sentido, não está garantida simplesmente na ampliação da jornada escolar.

A ampliação do tempo escolar vem se materializando no Brasil, caracterizando-se como educação de tempo integral. As experiências iniciais datam dos anos 1940/1960 com as Escolas-Parque/Escolas-Classe concebidas por Anísio Teixeira e os Centros Integrados de Educação Pública (Ciep) idealizadas por Darcy Ribeiro nos anos 1980/1990 (Moll, 2012). Lima, Lima e Cardozo acrescentam que “[...] a história da educação integral no país é marcada por políticas e experiências descontínuas e contraditórias” (2013, p. 22).

De acordo com Pinheiro⁴ e Rodrigues (2012), é em 2005 que surgem as primeiras experiências locais de ampliação do tempo escolar no município de Santarém. Como em outras cidades do Brasil, o que se iniciou foram experiências de ampliação do tempo escolar, sem necessariamente estarem integradas a uma política pública de educação integral ou a um projeto pedagógico institucional, que expresse uma concepção de formação integral que considere a multidimensionalidade do indivíduo, princípio inerente à educação integral.

Compreendemos que a educação integral, em regra, tem sido relacionada à ampliação do tempo na escola. Embora tenhamos evidenciado ser, isso, um equívoco político e pedagógico. Lima e Almada contribuem nessa reflexão, apontando quatro sentidos de educação integral, fundamentadas em concepções e experiências históricas desenvolvidas no Brasil:

⁴ Raimunda Lucineide Gonçalves Pinheiro foi secretária de educação de Santarém, no período de 2005 a 2008 e 2009 a 2012. Outras informações sobre estes períodos serão apresentadas em seção posterior.

a) Educação integral: referimo-nos a ideia de que cada estudante tenha uma formação mais completa possível, formação essa que vá além dos conhecimentos tradicionalmente veiculados pela escola e possa abranger as dimensões intelectual, artística, físico-corporal e tecnológica, o que demanda maior tempo e possivelmente articulação com outros espaços educativos.

b) Educação de Tempo Integral: referimo-nos a ideia de ampliação da jornada escolar, para além do espaço da escola, mas não necessariamente que nessa jornada se implemente uma educação integral.

c) Escola de Tempo Integral: referimo-nos ainda a ideia de ampliação da jornada escolar, restrita ao espaço da escola, mas da mesma forma não implica na implementação de uma educação integral.

d) Educação Integral de Tempo Integral: referimo-nos que a ideia de educação integral, já explicitada, só pode ser desenvolvida em tempo integral. (2013, p. 102-103, grifo dos autores).

Como pontuado por Pinheiro e Rodrigues (2012), as primeiras experiências de ampliação da jornada escolar no município de Santarém datam do ano de 2005. Este marco indica que o que foi implementado a partir deste período configura-se como educação de tempo integral e que, preliminarmente, podemos inferir que foi o formato predominante no município no âmbito da educação integral, seguindo a tendência nacional. Portanto, seguiremos identificando e analisando as atividades concretizadas, relacionando-as à concepção de educação em tempo integral.

Cavaliere (2009) explica quais modelos de organização vêm se configurando no país e os sintetiza em duas vertentes: no primeiro, nomeado como escola de tempo integral, a ênfase estaria no fortalecimento da unidade escolar, provocando mudanças em seu interior. No segundo, seria o aluno de tempo integral, com ênfase na oferta de atividades diversificadas ofertadas aos alunos no turno alternativo ao da escola

Nesse contexto, normativas e programas foram institucionalizados nos últimos anos a fim de prever e induzir a implementação da educação de tempo integral nas redes de ensino. Entre as principais estão: Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007 – Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar; Lei n. 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); Portaria n. 971, de 09 de outubro de 2009 – Institui o Programa Ensino Médio Inovador, com vistas a apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas do ensino médio não profissional; Lei n. 13.005, de 25 junho de 2014 – Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências; Portaria Normativa

Interministerial n. 1.144, de 10 de outubro de 2016 – Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental.

Compreendemos que a educação em Santarém não está isolada em um contexto específico e local. Ao contrário. Compõe uma complexa realidade social, atravessada por determinações econômicas, históricas, políticas e culturais. Ou, como diz Colares, “[...] o local não pode prescindir do regional, do nacional, e até mesmo do internacional” (2011, p. 189). O estudo da gestão da educação integral associada ao ideário da Nova Gestão Pública está obrigatoriamente interligado a essa totalidade social e não pode ser visto de forma isolada, haja vista que o “[...] processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses, os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo” (Höfling, 2001).

Nesse panorama, no qual a gestão escolar ganhou centralidade nas políticas educacionais no país nos anos 1990, insere-se a educação integral e a educação em tempo integral, e a partir disso é interessante refletir sobre como a educação integral desenvolveu-se neste movimento de reforma, de adoção de um modelo gerencial de gestão subsidiado pela Nova Gestão Pública, considerando que em geral “[...] a motivação para as mudanças do tempo de escola embute questões ideológicas, ainda que encobertas por demandas de caráter pragmático” (Cavaliere, 2006, p. 94).

Além disso, Perez reflete que mesmo quando os objetivos das reformas são coerentes, “[...] as reformas raramente são implementadas de forma tranquila e total. Há sempre demoras e modificações no processo” (2010, p. 1190). Nesse sentido, entendemos que a reforma do estado brasileiro não ocorreu de forma uniforme e homogênea em todos os lugares e espaços e sua repercussão na educação não seria diferente.

No campo pessoal, é importante mencionar, considerando a discussão que pretendo estabelecer, que minha trajetória como estudante e profissional sempre esteve vinculada à educação pública. Na educação básica, maior parte dela foi cursada em uma escola pública de grande porte situada na periferia da cidade, com todas as dificuldades concernentes às demais escolas públicas – superlotação, infraestrutura precária, alimentação insuficiente, gestão centralizadora, desvalorização do professor, entre outros. O ensino médio, naquela época ainda ensino de 2º grau, foi realizado na Habilitação em Magistério, trazendo as reflexões iniciais sobre o processo educativo que desencadeou o interesse em cursar o ensino superior em Pedagogia, cursado de 1997 a 2002 em um campus de uma universidade pública – Universidade

Federal do Pará – Campus de Santarém, e novamente a educação pública foi um espaço de aprendizagem promovendo formação intelectual, política e profissional.

Profissionalmente, com a formação em pedagogia, a atuação se deu em instituições públicas de assistência social, escolas da rede municipal e estadual e desde 2010 como servidora técnica, no cargo de pedagoga, na Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa⁵).

Diante da ausência de programa de pós-graduação em educação em nível de mestrado em Santarém e das dificuldades de deslocamento para outra cidade, a formação acadêmica no mestrado aconteceu somente em 2014 e 2015, no Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). A pesquisa realizada no mestrado foi focada na gestão escolar, no que tange à atuação dos coordenadores pedagógicos no contexto da gestão democrática, e objetivou analisar as concepções dos coordenadores pedagógicos da rede pública municipal de Santarém, no que se refere à atuação da coordenação pedagógica no processo de gestão democrática da escola.

Entre os resultados, verificamos o controle e atuação em moldes gerenciais do Instituto Ayrton Senna nas atividades das escolas, bem como no direcionamento dos trabalhos desenvolvidos pelos gestores e coordenadores pedagógicos. E com essa constatação, as discussões sobre o gerencialismo passou a fazer parte das reflexões do trabalho, que apesar de não ter sido o foco principal da dissertação foi um dos elementos mais marcantes nos resultados encontrados e que despertou o interesse em aprofundar mais os efeitos do modelo gerencial na educação, possibilidade efetivada mediante a aprovação no Doutorado em Educação na Amazônia e realização da presente pesquisa, na qual optamos por recortar as implicações do gerencialismo no âmbito da educação integral.

Apresentei um pouco da trajetória pessoal, não somente para justificar ou determinar como a temática passou a compor meu campo de pesquisa, mas sobretudo, para apontar que a experiência como estudante e profissional da educação pública me fez compreender o quanto ela é constantemente ameaçada e atacada por frentes contrárias a uma educação pública e para todos. O compromisso com a educação pública de qualidade e em consequência com a transformação social faz parte de uma trajetória pessoal, profissional, acadêmica e política e, portanto, é em última instância o objetivo mais importante da pesquisa e do trabalho em educação.

⁵ A Ufopa foi criada em 2009, no âmbito do Reuni, com a união dos *campi* da Universidade Federal do Pará e Universidade Federal Rural da Amazônia em Santarém.

A presente pesquisa está integrada à Linha 2 do Programa de Pós-graduação em Educação na Amazônia (PGEDA), abordando a gestão da educação no âmbito da educação integral. É um dos subprojetos, além de quatro na graduação, três no mestrado e uma no doutorado, que compõe o Projeto⁶ “A implementação da educação integral na Região Metropolitana de Santarém: identificação e análises das singularidades, com vistas ao aprimoramento do processo” que objetiva analisar como a política nacional de educação integral está sendo implementada na Região Metropolitana de Santarém/PA, identificando os facilitadores e os entraves que interferem no desempenho dos programas em escolas públicas da educação básica.

Outro projeto de pesquisa vinculado ao Grupo Histedbr é Políticas e gestão da educação em tempo integral em unidades escolares da Região Metropolitana da Santarém/PA, aprovado pelo CNPQ em 2022 e que compreende um subprojeto na graduação, um no mestrado e quatro no doutorado e objetiva analisar a educação em tempo integral na região metropolitana de Santarém (RMS) considerando as singularidades dos processos implementados pelas unidades escolares.

Os dois projetos incluem um conjunto de aspectos sobre a educação de tempo integral (gestão escolar, processo e condições de implementação, desenvolvimento dos programas indutores, indicadores e taxas educacionais, elementos legais, entre outros), desenvolvido nos municípios de Santarém, Belterra e Mojuí dos Campos – que formam a Região Metropolitana de Santarém, abrangendo tanto as redes municipais de ensino quanto a rede estadual.

Devido a extensão desses projetos, esta pesquisa desenvolve-se com o foco nos documentos institucionais, legais e correlatos, ou seja, tem como estratégia a análise documental. O olhar foi a partir dos documentos e não dos sujeitos presentes na realidade escolar, isso porque outras pesquisas que constituem os dois projetos estão imbuídas deste propósito.

A exposição do conteúdo da tese está estruturada em seis seções, incluindo a introdução e a conclusão. Na seção inicial, a introdução apresenta e contextualiza o objeto de pesquisa, trazendo elementos históricos e conceituais, bem como situando a pesquisa no âmbito do Programa de Pós-graduação.

⁶ Projeto aprovado pelo CNPq 2018, coordenado pela Profa. Dra. Maria Lília Imbiriba Sousa Colares.

A seção 2 – O ponto de partida, lócus e percurso de pesquisa: o caminho entre a aparência e a essência, discorre sobre os objetivos, problematização, questões norteadoras, *locus* da pesquisa e o percurso metodológico adotado.

Na seção 3 aborda-se “A constituição do paradigma gerencial na gestão pública” – apresenta a Nova Gestão Pública como um novo paradigma gerencial, situando-a no contexto de redefinição do papel do Estado, os antecedentes da administração pública, destacando, ainda, suas definições, características e críticas e como esse novo modelo instituiu-se no Brasil na reforma do Estado brasileiro na década de 1990.

A seção 4 – “Educação de Tempo Integral: a construção da educação de tempo integral em Santarém” aponta as questões que envolvem o percurso da ampliação da jornada escolar e educação de tempo integral em Santarém. Inicialmente discorre sobre os caminhos e concepções de educação integral e educação de tempo integral, integrando a concepção de educação idealizada, Pedagogia histórico-crítica e, posteriormente, apresenta o percurso da ampliação da jornada escolar e a educação de tempo integral em Santarém no período de 2005 a 2020.

A seção 5 – “Gestão da educação de tempo integral em Santarém e sua relação com o modelo gerencial” – evidencia como se deu a gestão da educação e da educação de tempo integral no município, em relação ao modelo gerencial de gestão, indicando por meio da parceria com o Instituto Ayrton Senna e dos programas indutores de educação de tempo integral, as ações desenvolvidas e os elementos do gerencialismo identificados na gestão da educação integral de Santarém.

Por fim, a conclusão registra as considerações finais do trabalho, refletindo sobre os principais resultados da pesquisa.

2 O PONTO DE PARTIDA, LÓCUS E PERCURSO DE PESQUISA: O CAMINHO ENTRE A APARÊNCIA E A ESSÊNCIA

Nesta seção apresentaremos os elementos norteadores que guiaram a pesquisa e estruturaram a produção da tese. Diante da contextualização do objeto de pesquisa na seção anterior, discutiremos sobre os objetivos, a problematização, as questões norteadoras, o *locus* da pesquisa e o percurso metodológico adotado.

Compreendemos que os desdobramentos da Nova Gestão Pública reverberaram na administração pública brasileira e, conseqüentemente, repercutiram na educação com efeitos especialmente na gestão da educação e da escola pública. No caso de Santarém, situamos o problema central deste trabalho e questionamos quais foram as implicações, aproximações e contradições do modelo gerencial da NGP na gestão da educação de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém no período de 2005 a 2020. Outrossim, diante dessa questão, ainda indagamos: a educação integral e de tempo integral está presente nos ideais da NGP? Sob qual concepção? Quais aproximações e contradições? Como tem se implementado a educação e tempo integral no município de Santarém? Em que medida e de que forma a gestão gerencial foi implementada na educação de tempo integral da rede municipal de Santarém? Quais os elementos (ações, agentes e instrumentos) da gestão gerencial podem ser identificados na gestão da educação de tempo integral implementada na rede municipal de ensino?

Com a compreensão de como vem se consolidando a gestão na educação de tempo integral sob a égide do modelo gerencial de gestão atribuído à escola pública brasileira, a partir das reformas educacionais dos anos 1990 e que permanece até os dias atuais, a tese tem como objetivo geral analisar as implicações da Nova Gestão Pública na gestão da educação de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém/PA no período de 2005 a 2020, considerando suas aproximações e contradições.

Como objetivos específicos, a tese busca:

- compreender, a partir de percursos históricos e respectivas concepções, como está situada a educação de tempo integral no contexto da NGP;
- caracterizar como tem se implementado educação de tempo integral no município de Santarém;
- evidenciar como se deu a gestão da educação e da educação de tempo integral da rede municipal de ensino e sua relação com o modelo gerencial de gestão;

- identificar quais elementos (ações, os agentes e instrumentos) da gestão gerencial podem ser constatados na gestão da educação de tempo integral no município.

Ao considerar o ano de 2005 o marco das iniciativas de educação de tempo integral no município, o período de análise deste trabalho compreenderá os anos de 2005 a 2020. Ademais, esse período coincide com o início e encerramento exato de quatro mandatos governamentais da prefeitura de Santarém, inclusive com plataformas políticas de campos ideológicos antagônicos.

Partimos da tese de que a gestão da educação nos pressupostos da formação integral é incompatível com as exigências de uma gestão focada em resultados, baseada em princípios gerenciais de mercado como pensada pela Nova Gestão Pública. Diante disso e dos demais elementos do ponto de partida, para aprofundar a compreensão sobre a gestão da educação de tempo integral de Santarém, coadunada à lógica da Nova Gestão Pública, tendo em vista que a correlação de forças globais e locais e a relação dialética com as estruturas de poder e os fatores, determinações, contradições e desafios implicam nesse processo, exporemos a seguir o *locus* da pesquisa e o percurso metodológico desenvolvido.

2.1 Santarém: a pérola do Tapajós⁷ da Amazônia

Discorrer sobre a educação em Santarém, localizada na Amazônia brasileira, requer uma reflexão que considere suas múltiplas dimensões, espaços, peculiaridades e a pluralidade existente nesse grandioso território. A educação tem o papel de promover o acesso ao conhecimento historicamente construído pela humanidade e, para que se consolide de forma crítica, deve estar comprometida com um projeto educativo voltado à formação integral da população e, no caso da Amazônia, sem perder de vista as especificidades históricas, geográficas e culturais que abrangem seus povos. Coadunamos com Soares, Colares e Colares ao argumentarem que

[...] refletir sobre a realidade amazônica constitui um exercício fundamental em prol da defesa do acesso e garantia aos bens e direitos sociais, definidos nas legislações, bem como um meio de orientar as pessoas com vistas a consolidação de um projeto de nação pautado na qualidade de vida, no respeito

⁷ Pérola do Tapajós é uma expressão regional, popularmente e carinhosamente designada à Santarém. Tapajós é uma referência ao Rio Tapajós, que faz margem à cidade simultaneamente ao Rio Amazonas, o que proporciona um contraste de cor nas águas desses dois rios.

à diversidade, na preservação das culturas, crenças e valores, entre outros, ou seja, uma reforma alinhada às singularidades, especificamente, de uma região com um propenso potencial humano e social de desenvolvimento (2020, p. 170).

Entretanto, o esforço pela efetivação de uma educação integral, pautada numa formação multidimensional e no respeito e valorização da diversidade, vem se mostrando um desafio para a educação brasileira. Reconhecemos que a educação é um fenômeno social que está vinculado a um conjunto de contradições e relações sociais e, desse modo, a educação e a educação integral na Amazônia, com suas particularidades, está num espaço de correlação de forças, na qual é influenciada pelas contradições e determinações de condicionantes sociais externos.

As informações e reflexões que compõem este texto partem da percepção de que o município de Santarém e a educação desenvolvida em sua rede de ensino estão inseridos num quadro mais abrangente, numa totalidade que está para além de sua localização geográfica específica, pois entendemos que

Há muitas amazônias dentro da Amazônia, mas ela não deixa de ser um todo, que é bem maior que a soma das partes, tanto nos aspectos naturais quanto humanos. Daí a necessidade de entendermos as relações de nossas singularidades, sem perder de vista a universalidade da qual fazemos parte, e cuja totalidade social é maior que a Amazônia, pois não estamos isentos dos problemas que afetam o nosso planeta, e muito menos fora dos interesses que movem o modo de produção capitalista mundial (Colares, 2022, p. 30).

Nessa compreensão, é importante considerar que Santarém está situada na região amazônica, uma região de interesse e alcance nacional e internacional, dada a sua composição histórico-cultural e, especialmente, sua composição de recursos naturais que intervém nas questões ambientais do planeta.

Na dimensão internacional da Amazônia, Aragón pontua que, “[...] em nível global refere-se à atenção que o mundo vem dando à região pelo seu significativo papel nas mudanças climáticas e abundância de recursos naturais cada vez mais demandados pela economia ao redor do mundo” (2018, p. 22). Essa posição ocupada pela Amazônia traz elementos que sem dúvida comporão as agendas das políticas governamentais – incluindo as políticas educacionais – dos países, estados e municípios que a abrangem.

Entretanto, a aclamada riqueza material da Amazônia é contrastada pelos imensos problemas sociais. As riquezas incalculáveis da biodiversidade da fauna, flora, minérios, recursos hídricos e outros não promoveram condições dignas de vida aos seus povos, ao

contrário, tem a realidade marcada por baixos indicadores sociais e educacionais (Colares, 2022).

Ademais, é relevante destacar que não há como se falar em Amazônia aferindo-a como um todo homogêneo, com formação, história e estruturação lineares e padronizadas. Há que se compreender a pluralidade histórica, cultural, ambiental, social dos povos e das regiões que estão dentro da Amazônia. Ou seja,

Refletir sobre a Amazônia implica reconhecer a complexidade que se expressa na sua vasta territorialidade. [...] a composição humana amazônica é dinâmica, múltipla, e em vários aspectos, singular, e ainda pouco conhecida, especialmente se considerarmos a amplitude do território e as grandes irregularidades na presença humana. [...] Nesse sentido, apontamos a necessidade de incluirmos a pluralidade humana amazônica e sua distribuição pelo vasto e diferenciado território da Região, para que possamos aplicar a expressão Amazônia. Do contrário, teremos que especificar a qual “das amazônias” estamos nos referindo (Colares, 2011, p. 189).

Esse amplo território amazônico internacionalmente engloba oito países: Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname; e o departamento francês: Guiana Francesa. De acordo com Aragón (2018), possui uma superfície de quase 7,5 milhões de km², estando 67,98% de sua extensão localizada no Brasil.

Segundo o IBGE (2020), no Brasil, nove estados compõem a Amazônia Legal⁸ – Acre (22 municípios), Amapá (16), Amazonas (62), Mato Grosso (141), Pará (144), Rondônia (52), Roraima (15), Tocantins (139) e parte do Maranhão (181, dos quais 21 foram parcialmente integrados) – com um total de 772 municípios, representando 59% (5.015.067,749 km²) do território brasileiro e com população de aproximadamente 29 milhões de habitantes.

⁸ A Amazônia Legal foi instituída pela Lei 1.806, de 06/01/1953, com o objetivo de definir a delimitação geopolítica com fins de aplicação de políticas de soberania territorial e econômica para a promoção de seu desenvolvimento (IBGE, 2020).

Figura 1 – Mapa da Amazônia Legal (2019)



Fonte: IBGE (2019).

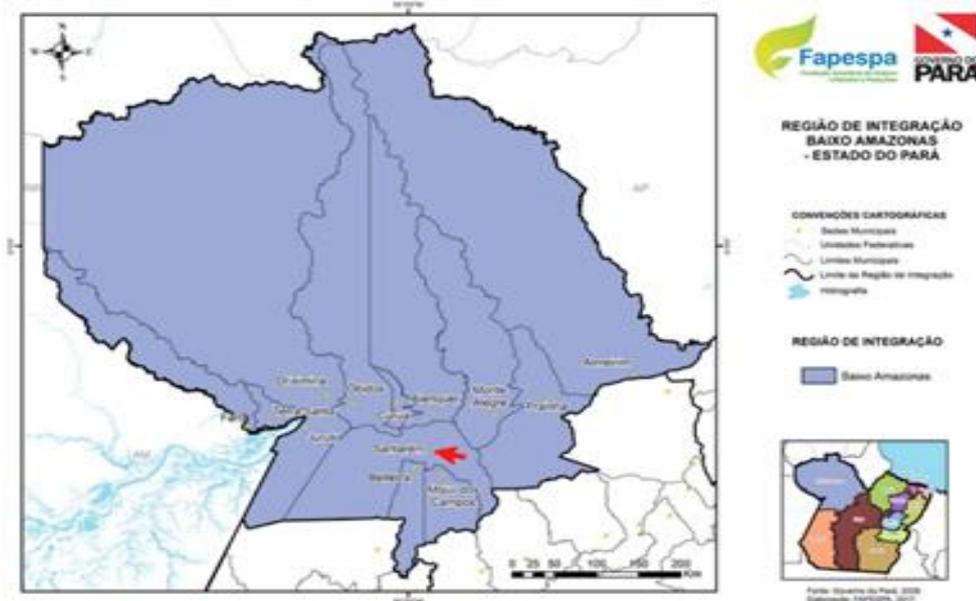
Santarém está localizada no bioma Amazônia, no estado do Pará. Foi fundada oficialmente em 1661, em meio às expedições jesuítas na região, nas quais no dia 22 de junho foi instalada pelo padre português João Felipe Bettendorf a missão na aldeia dos Tapajós. No dia 14 de março de 1758 foi elevada à categoria de vila, ocasião que recebeu o nome de Santarém e, em 24 de outubro de 1848, foi elevada à categoria de cidade. Sua história foi constituída, assim como toda a Amazônia, com a presença de indígenas, portugueses, nordestinos, migrantes e imigrantes.

Por determinação da Lei Complementar n. 79, de 17 de janeiro de 2012, com base no § 2º do art. 50 da Constituição Estadual do Pará, foi criada a Região Metropolitana de Santarém, composta pelos municípios de Santarém, Mojuí dos Campos e Belterra.

É a décima cidade mais populosa do grupo de municípios que compõem a Amazônia brasileira, com a população de 351.220 habitantes (IBGE, 2023). Ocupa uma área de 17.898,389 km², sendo a 59ª cidade da Amazônia em área territorial (IBGE, 2020). No estado do Pará é, em contingente populacional, a primeira na Região de Integração do Baixo Amazonas (RI), com 41,13% da população da RI (Pará, 2019) e a terceira maior cidade do estado (IBGE, 2021), o que a torna referência para mais doze municípios, especialmente no setor de saúde e

educação, e assim, caracteriza-se como o principal centro urbano financeiro, comercial e cultural do oeste do estado do Pará.

Figura 2 – Mapa da Região de Integração do Baixo Amazonas – estado do Pará



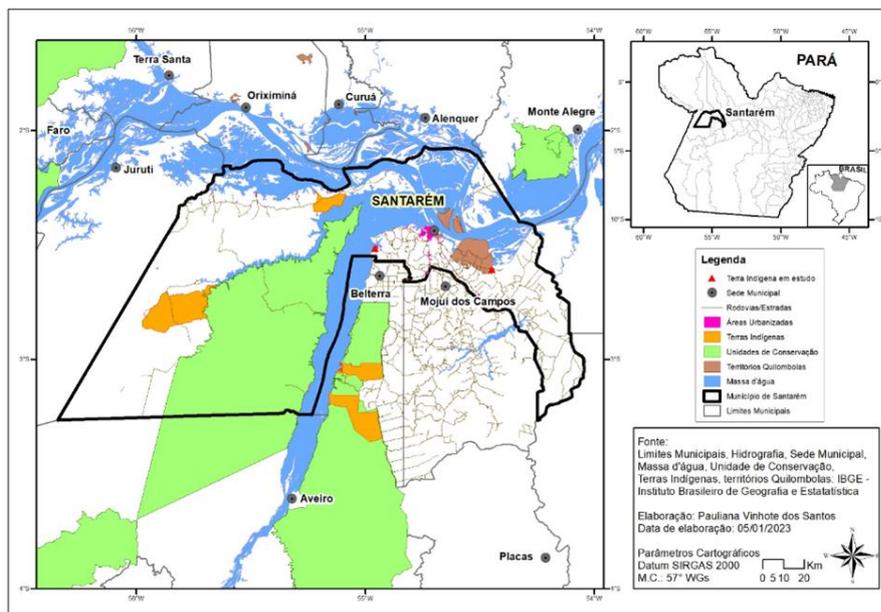
Fonte: Plano Plurianual Pará 2020-2023, (2019).

Santarém situa-se entre a capital do estado do Pará – Belém⁹ – e a capital do estado do Amazonas – Manaus¹⁰ –, em frente à confluência dos rios Tapajós e Amazonas, o que coloca o município num extenso corredor fluvial, ocupado por diversas comunidades ribeirinhas, indígenas, quilombolas e demais povos da floresta. Deste modo, a localização às margens de dois rios configura um elemento importante e determinante na construção de políticas públicas do município.

⁹ Aproximadamente 880 km por via fluvial.

¹⁰ Aproximadamente 756 km por via fluvial.

Figura 3 – Mapa do município de Santarém



Fonte: Santos (2023).

A divisão territorial do município de Santarém é organizada em cinco zonas urbanas: Zona Norte, Zona Central, Zona Leste, Zona Oeste e Zona Sul e em cinco distritos na área rural: Distrito do Lago Grande do Curuai, Distrito do Rio Tapajós, Distrito de Alter do Chão – Eixo Forte, Distrito do Arapixuna e Distrito de Boa Esperança (Santarém, 2018).

No Plano Diretor do Município de Santarém – Lei n. 20.534/2018, a área urbana do município é composta por quarenta e oito bairros, nos quais vivem aproximadamente 73% da população, distribuída em cerca de 52.599 domicílios (IBGE,2010). A área rural, que corresponde a 27% da população, residentes em 17.416 domicílios, estão em comunidades nas regiões de Rios e de Planalto. Na região de Rios estão as comunidades situadas nas margens e imediações dos rios – ribeirinhos e várzea, na qual o acesso se dá por meio fluvial. A região de Planalto é composta pelas comunidades localizadas em terra firme, ou seja, estão em áreas de acesso por estradas e ramais.

Com dados mais recentes, o Plano Municipal de Saneamento Básico de Santarém 2020-2023 (2019) informa que a área rural de Santarém possui em torno de 78.790 habitantes distribuídos em aproximadamente 21.239 domicílios. Logo, é um alto contingente populacional para ser assistido pelas políticas públicas. No campo da educação, a extensão territorial também se consolida como um dos grandes desafios, segundo Ferreira.

Em Santarém, as distâncias significativas entre a sede da secretaria e as escolas e as dificuldades logísticas em função dessas distâncias, bem como a precariedade das vias terrestres e fluviais locais, exigem um maior aporte financeiro para a realização das atividades rotineiras da secretaria como a entrega da merenda escolar, transporte dos alunos, construção, ampliação, ou mesmo a simples manutenção de escolas.

[...]

Os “vazios” populacionais, também, se configuram um desafio à gestão local. Há comunidades de difícil acesso, formada por pequenos grupos de família e com crianças em idade escolar, que o governo local tem obrigação legal de atender. O arranjo possível são as classes multisseriadas (Ferreira, 2016, p. 100-101).

A região na qual Santarém está localizada, em meio à Amazônia brasileira, traz consideráveis desafios para a gestão da educação santarena, não somente nos aspectos geográficos de infraestrutura, logística e de pessoal. Apresenta, ainda, os desafios concernentes aos aspectos culturais que estão presentes nos povos que habitam cada região. Essa diversidade, sem dúvida, compõe a pauta da política educacional do município.

Em Santarém, verificamos que a presença indígena é grande, especialmente na região denominada Baixo Tapajós, que abrange ainda os municípios de Aveiro e Belterra. De acordo com o Conselho Indígena Tapajós Arapiuns (Cita, 2023), são aproximadamente 20 mil indígenas em 19 territórios e 106 aldeias, compostas de 14 povos: Apiaká, Arapiun, Arara Vermelha, Borari, Jaraki, Maytapu, Munduruku, Munduruku Cara preta, Kumaruara, Saterê-MaweTapajó, Tapuia, Tuapiú e Tupinambá (Cita, 2023).

As comunidades quilombolas também compõem a diversidade do município de Santarém. São doze comunidades quilombolas certificadas até 2022: Saracura, Arapemã, Surubiú-Açú, Nova Vista do Itiqui, São José do Itiqui, São Raimundo do Itiqui, Patos do Itiqui, Pérola do Maicá, Bom Jardim, Murumurutuba, Murumuru e Tiningu (Fundação Cultural Palmares, 2023).

Sobre a rede pública de ensino (estadual e municipal), segundo o Censo escolar 2022, foram atendidos no município de Santarém 83.019 estudantes, sendo que 70,9% estavam na rede pública municipal, compreendendo a educação infantil e ensino fundamental e 29,1% na rede estadual, abrangendo os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio (Inep, 2022).

A rede estadual de ensino de Santarém possui 37 escolas e duas escolas anexos, e tem matriculado em 2023, 23.452 estudantes (Seduc, 2023). A rede municipal de ensino assistiu 58.758 alunos em 397 unidades escolares, englobando 95 unidades escolares na área urbana e 302 no campo, distribuídas em 82 unidades no Planalto e 220 na região de Rios. Vê-se que o

número de escolas no campo é maior que na área urbana, haja vista o município possuir um amplo espaço territorial que ultrapassa a extensão da área urbana.

Referente ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a rede municipal de Santarém, nas séries de 4º e 5º ano, do ano de 2007 até 2019, alcançou a meta projetada pelo Ministério da Educação, e as séries do 8º e 9º ano somente em 2009 conseguiram atingir a meta estabelecida, conforme as taxas indicadas na Tabela 1. Quanto ao ano de 2021, é importante observar que foi um dos anos atingidos pela pandemia de Covid-19 iniciada em 2020, que afetou todas as esferas de vida da população mundial, incluindo, obviamente, o trabalho das escolas. Com os dados da Tabela 1 é possível observar, ainda, um aumento de 54,3% no Ideb das séries iniciais, entre 2005 e 2021, e nos anos finais, o aumento foi de 29,7%.

Tabela 1 – Demonstrativo do Ideb do Ensino fundamental da rede de ensino municipal de Santarém – 2005-2021

Ano de avaliação	E.F. - Anos iniciais		E.F. - Anos finais	
	Observado	Meta projetada	Observado	Meta projetada
2005	3.5	--	3.7	--
2007	3.9	3.6	3.9	3.8
2009	4.2	3.9	3.9	3.9
2011	4.6	4.3	4.0	4.2
2013	4.9	4.6	4.0	4.6
2015	5.2	4.9	4.5	5.0
2017	5.5	5.2	4.5	5.2
2019	5.5	5.5	4.7	5.5
2021	5.4	5.8	4.8	5.7

Fonte: Inep.

Os índices de aprovação, reprovação e abandono nos anos últimos anos (2007¹¹-2021¹²) foram os seguintes:

Tabela 2 – Taxas de rendimento da rede de ensino municipal de Santarém (%) – 2007-2021 (continua)

Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
2007	86,9	10,8	2,3
2008	88,1	10,1	1,8
2009	89,6	8,1	2,3
2010	90,1	8,1	1,8
2011	90,2	8,7	1,1

¹¹ Os dados disponibilizados pelo Inep contemplam somente a partir de 2007.

¹² Dados coletados em 26 de dezembro de 2022. Não estão disponíveis as taxas referentes a 2022.

Tabela 2 – Taxas de rendimento da rede de ensino municipal de Santarém (%) - 2007-2021 (continuação)

Ano	Aprovação	Reprovação	Abandono
2012	91,5	7,7	0,8
2013	93,3	6,1	0,6
2014	92,5	6,8	0,7
2015	93,0	6,5	0,5
2016	93,1	6,5	0,4
2017	93,7	6,0	0,3
2018	93,6	6,0	0,4
2019	93,7	5,9	0,4
2020	99,9	0,0	0,1
2021	99,7	0,1	0,2

Fonte: Extraído do site do Inep.

Os dados das taxas de rendimento da Tabela 2 demonstram uma constância nos anos de 2010 a 2019, com percentuais entre 90 e 93% de aprovação e de reprovação, no percentual de 5 a 8%. Entretanto, em 2020 e 2021, a alteração nos índices é perceptível em relação aos anos anteriores. Lembramos novamente que em 2020 o mundo foi afetado pela pandemia de Covid-19, que provocou, no campo educativo, a suspensão das aulas presenciais, a alteração no calendário letivo, a adaptação das aulas por meio remoto e muitas outras medidas de enfrentamento e adaptação diante do quadro pandêmico.

Na Tabela 2, as taxas de aprovação cresceram 14,7% de 2007 a 2021, mas se considerarmos o período de 2007 a 2018 (antes da pandemia), esse percentual de crescimento foi de 7,7%. É provável que essas mudanças nas taxas de rendimento da rede municipal de ensino de Santarém sejam consequência das questões advindas da pandemia, fortalecida pela política da aprovação pela aprovação. Contudo, como esse não é o foco do estudo em questão, seria importante o levantamento de mais elementos e posterior análise para confirmação dessa hipótese.

Evidenciamos sucintamente aspectos relacionados ao município de Santarém, com o intuito de contextualizar e localizar a educação diante de um panorama mais amplo. Em seguida apresentamos o percurso metodológico da pesquisa.

2.2 Percurso metodológico

O percurso metodológico da presente pesquisa decorre do entendimento de que o método está associado a uma concepção de mundo, de realidade e de vida, conforme apontam

os fundamentos da perspectiva histórico-materialista. Nessa compreensão, Frigotto infere que a postura e a concepção antecedem o método e que este se constitui “[...] em uma espécie de mediação no processo de apreender, revelar e expor a estruturação, o desenvolvimento e transformação dos fenômenos sociais” (2010, p. 84).

Ademais, partimos do princípio de que a educação é um fenômeno social, que se desenvolve de forma dinâmica, dentro de uma realidade social, permeada por determinações históricas, sociais, econômicas e culturais, ou seja, está situada dentro de uma totalidade mais ampla e vinculada ao desenvolvimento das forças produtivas materiais, consoante ao pensamento de Marx.

[...] a produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade; essas relações de produção correspondem a um determinado grau de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e a qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual em geral (2008, p. 47).

Com esse entendimento e em articulação com os objetivos apresentados, a presente pesquisa desenvolveu uma investigação conduzida com base na concepção materialista histórico-dialética por entender que este aporte é o melhor enfoque epistemo-metodológico para desvelar a realidade da gestão da educação de tempo integral de Santarém, apreendendo seus elementos e contradições.

O materialismo histórico é a ciência filosófica do marxismo que estuda as leis sociológicas que caracterizam a vida da sociedade, de sua evolução histórica e da prática social dos homens, no desenvolvimento da humanidade. O materialismo histórico significou uma mudança fundamental na interpretação dos fenômenos sociais que, até o nascimento do marxismo, se apoiava em concepções idealistas da sociedade humana (Triviños, 1987, p. 51).

Além do quê, corroboramos com Colares, Arruda e Colares (2021) na percepção de que o materialismo dialético permanece atual, embora tenha se constituído essencialmente a datar dos estudos de Marx no século XIX. Isso porque o modo de produção capitalista, objeto de estudo de Marx, permanece presente na estrutura social vigente e, desse modo, o método de conhecer essa realidade ainda é válido.

Considerando-se que a sociedade na qual vivemos – quase dois séculos após a formulação do método dialético materialista histórico – permanece estruturada e organizada sob o modo de produção capitalista, podemos daí afirmar que esta concepção continua válida para todos aqueles que buscam conhecer a realidade e, acima de tudo, transformá-la, empenhando-se no projeto coletivo de construção de uma sociedade erigida sob novas bases, na qual sejam superadas todas as formas de exploração humana (Colares; Arruda; Colares, 2021, p. 9).

Triviños (1987) e Frigotto (2010) orientam sobre o processo de desenvolvimento da pesquisa de cunho materialista histórico-dialético. Ambos reiteram que não se trata de um conjunto de procedimentos e sim de uma síntese de momentos fundamentais que compõe, no plano da prática, essa concepção de apreensão dos fenômenos sociais.

O ponto de partida é o que Triviños (1987) chama de a contemplação viva do fenômeno (sensações, percepções, representações), ou, como aborda Frigotto (2010), são os fatos empíricos dados pela realidade. Neste momento, foram reunidos os primeiros materiais e informações da realidade que está se investigando; identificam-se as principais características do objeto; delimita-se o fenômeno e levantam-se as hipóteses que guiarão o estudo (Triviños, 1987). Nesta fase, a pesquisa de doutorado realizou a aproximação com o objeto estudado – gestão da educação de tempo integral no município de Santarém.

No primeiro momento ocorreu o levantamento da produção sobre o tema, no qual foram considerados inicialmente:

a) Trabalhos de autores e pesquisadores que discutem sobre educação integral. Destacamos: Arroyo (2009, 2012); Cardozo (2013); Cavaliere (2002, 2006, 2009); Coelho (2009); Colares, M. L. I. S. (2015, 2021); Gadotti (2009); Guará (2006); Leclerc, Moll (2012); Moll (2012); Lima, Almada (2013); Lima (2013); Maciel, Botelho e Silva (2020), Paro (2009);

b) trabalhos de autores e pesquisadores que discutem sobre Estado, política educacional, nova gestão pública, reforma e gestão escolar: Bresser-Pereira (2000, 2005, 2014); Carnoy (1988); Ciotta (2015); Colares, A. A. (2006, 2011, 2022); Cossio (2018); Costa (2019a, 2019b); Dássio Júnior (2015); Hegel (1997); Höfling (2001); Krawczyk (2010); Lombardi (2011, 2021); Perez (2010); Marx (1999, 2008); Mészáros (2008, 2011); Oliveira (2006, 2015, 2017); Freitas (2012, 2015, 2018); Saviani (2003, 2008, 2012, 2013, 2017, 2019, 2021); Shiroma, Moraes, Evangelista (2002); Paro (2010); Paula (2020); Garcia, Peroni (2004, 2005, 2020); Saviani (2003, 2013); Rosar (2012); Paula (2020) e outros;

c) dissertações publicadas pelo Projeto “As Experiências Pedagógicas das Políticas de Educação Integral na Amazônia: Rede de Pesquisa e Formação Acadêmica”

(Unicamp/Unir/Ufopa); Programa Nacional de Cooperação Acadêmica (Procad), desenvolvido na Ufopa por docentes do Programa de Pós-graduação em Educação da Ufopa, cujos pesquisadores do Grupo de Estudos e Pesquisa “História, Sociedade e Educação no Brasil” HISTEDBR/Ufopa participavam.

O Grupo Histedbr/Ufopa é vinculado ao Grupo Nacional de Estudos e Pesquisas “História, Sociedade e Educação no Brasil” (HISTEDBR), coordenado pelo professor Dr. Dermeval Saviani, da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Na Ufopa, desde 2003, desenvolve pesquisas sobre a história da educação de Santarém, tendo como líderes os professores Anselmo Alencar Colares e Maria Lília Imbiriba Sousa Colares. Atualmente atua com pesquisas em duas linhas: 1) Educação na Amazônia: História e Memória e 2) Formação de Professores, Política e Gestão Educacional.

Como visto, o Grupo de Estudos e Pesquisas Histedbr tem desenvolvido inúmeras pesquisas sobre educação integral e de tempo integral em Santarém e em outros municípios¹³ da região e, por isso, consideramos uma fonte de pesquisa necessária à realização do presente trabalho. Destacamos no Quadro 1 as dissertações¹⁴ selecionadas para análise, em virtude de abordarem a temática sobre política educacional, gestão e educação integral em Santarém.

Quadro 1 – Dissertações vinculadas ao Grupo Histedbr Ufopa sobre política educacional, gestão e educação integral em Santarém – 2015-2022 (continua)

Dissertação	Autor(a)	Ano
Coordenação Pedagógica: contradições e possibilidades para a construção da gestão democrática na escola.	ARRUDA, E. P.	2015
Educação de Tempo Integral em Santarém: ações da secretaria municipal de educação no período de 2008 a 2014.	FERREIRA, G. V.	2016
Educação em Tempo Integral: estudo da trajetória do Programa Mais Educação (PME) nas escolas estaduais de Santarém/PA no período de 2009 a 2015.	AGUIAR, M. S.	2016
Programa Mais Educação: concepções e desafios para a gestão escolar.	SIQUEIRA, A. O. dos S.	2016
A Educação Integral e o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI): singularidades desta política em uma escola estadual.	GOMES, T. C.	2017
Políticas Educacionais da Secretaria Municipal de Educação de Santarém.	GOCH, G. J. de F.	2017

¹³ Municípios de Belterra, Itaituba, Mojuí dos Campos.

¹⁴ A seleção engloba somente dissertações. Não há teses em virtude do Programa de Doutorado em Educação na Amazônia (Rede Educante) ter sido instalado com a primeira turma somente em 2020.

Quadro 1 – Dissertações vinculadas ao Grupo Histedbr Ufopa sobre política educacional, gestão e educação integral em Santarém – 2015-2022 (continuação)

Dissertação	Autor(a)	Ano
Programa de Fomento à Educação Integral no Ensino Médio: Análise da Implantação na Rede Estadual do Município de Santarém/PA.	SOUSA, E. C. de V. T.	2019
O estado do conhecimento sobre educação integral em tempo integral nas dissertações do PPGE/Ufopa de 2016 a 2018.	SILVA, N. F. da	2019
Educação integral: análise da implementação das políticas educacionais para cumprimento da Meta 6 do PME de Santarém/PA. Dissertação. Santarém/PA. 2019.	OLIVEIRA, T. L. M.	2019
Escola de tempo integral no estado do Pará: o estado da questão (2010-2020)	BARBOSA, L. L.	2021
O Novo Mais Educação e os limites das reformas educacionais no contexto de crise estrutural do capital.	JORDÃO, J. V.	2021
Educação em tempo integral: ações desenvolvidas na escola indígena Borari em Alter do Chão (2013-2019)	BABTISTA. T. N. F	2022

Fonte: Extraído do site do Grupo Histedbr/Ufopa.

d) teses e dissertações que contemplem o estudo sobre a gestão e política educacional e a educação integral e de tempo integral no município de Santarém, oriundos tanto do Programa de Pós-graduação em Educação da Ufopa quanto de outros programas de pós-graduação externos. No Quadro 2 listamos os trabalhos consultados.

Quadro 2 – Produções sobre gestão e política educacional e educação em tempo integral no município de Santarém (continua)

Produção	Título	Autor(a)	Ano
Tese	As políticas educacionais da Secretaria Municipal de Santarém (1989-2002)	COLARES, M. L. I. S	2005
Tese	Política de correção de fluxo: um estudo avaliativo do Programa de Aceleração da Aprendizagem em Santarém/Pará.	SOUZA, M. F. M.	2007
Tese	O Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna e a educação em Santarém/PA	LOPES, W. L.	2013
Dissertação	Sistema municipal de ensino de Santarém/PA: implantação e implementação (2004-2014)	GOMES, L. A.	2015
Dissertação	Educação integral em tempo integral na escola do campo em Santarém/Pará: o caso da escola Irmã Dorothy Mae Stang	PEREIRA, M. A.	2020
Dissertação	O Programa Mais Educação em duas escolas da rede municipal de ensino em Santarém/PA: o professor como protagonista no pensar políticas públicas	FARIAS, A. S	2019

Quadro 2 – Produções sobre gestão e política educacional e educação em tempo integral no município de Santarém (continuação)

Produção	Título	Autor(a)	Ano
Dissertação	Educação integral em tempo integral na Amazônia: um diálogo com os profissionais de uma escola pública em Santarém/PA	NUNES, M. C. X	2020

Fonte: Elaborada pela autora

- e) documentos legais: leis, portarias, decretos, planos e demais normativas existentes, como:
1. Constituição Federal de 1988;
 2. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Institui o Estatuto da Criança e do Adolescente;
 3. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 23 dez. 1996;
 4. Lei n. 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 jan. 2001;
 5. Lei n. 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 de jun. 2014;
 6. Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 27 jan. 2010. MEC;
 7. Manual Operacional da Educação Integral. Secretaria de Educação Básica. Brasília: Ministério da Educação, 2013;
 8. Portaria n. 1.144 de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 11 out. 2016;
 9. Lei n. 19.829 de 14 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025 e dá outras providências;
 10. Lei n. 17.865 de 03 de novembro de 2004. Disciplina a organização do Sistema Municipal de Ensino do Município de Santarém;
 11. Plano municipal para a infância e a adolescência (PMIA) do município de Santarém/Pará – 2020-2029;
 12. Lei Municipal n. 17.866, de 03 de novembro de 2004. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal de ensino de Santarém e dá outras providências.

Em seguida, baseados no levantamento teórico, realizamos o estudo e análise da produção encontrada. Sobre esta fase, Nóbrega-Therrien; Therrien enfatiza:

O mergulho na literatura disponível, em torno da temática em foco, propicia ao estudante/pesquisador uma oportunidade única de confronto crítico dos autores/pesquisadores consultados. Olhares plurais acerca de elementos ou questões aparentemente idênticas do real podem ser identificados, nem sempre fundados em referenciais convergentes e até apresentando compreensões epistemológicas divergentes (2004, p. 15).

A análise do conhecimento produzido possibilita passar para o segundo passo apontado por Frigotto (2010), que orienta a necessidade de “[...] superar as impressões primeiras, as representações fenomênicas destes fatos empíricos e ascender ao seu âmago, às suas leis fundamentais” (p. 87). Passa-se à análise do fenômeno, à “penetração na dimensão abstrata do mesmo” (Triviños, 1987, p. 74). Nessa etapa, com a observação dos elementos que integram o fenômeno, o esforço foi em estabelecer as determinações, as relações sócio-históricas, as conexões, mediações e contradições, as relações entre as partes e a totalidade dos fatos que constituem problemática pesquisa e elaboram os raciocínios, os conceitos e os juízos.

Efetivamente, essa fase representou a coleta e a análise dos dados produzidos na investigação. Portanto, nesta pesquisa, para que se possa captar os elementos necessários para a superação da aparência imediata da gestão da educação de tempo integral de Santarém, usou-se como estratégia a pesquisa documental (dados qualitativos e quantitativos).

Na pesquisa e análise documental, foram coletados, comparados e analisados os documentos institucionais especialmente oriundos do Ministério da Educação e da Secretaria Municipal de Educação de Santarém: planos de educação; relatórios, materiais de divulgação, documentos jurídicos, documentos iconográficos, registros estatísticos etc.

Desde a elaboração do projeto de pesquisa (2019), ainda na fase do processo seletivo do doutorado, informações sobre a educação integral do município foram solicitadas, por requerimento, à Secretaria Municipal de Educação de Santarém. O documento em resposta foi o Ofício n. 304/2019 – Semed, que apresentou dados sobre a ausência de um banco de dados na secretaria que reúna as informações da educação integral do município; o quantitativo de escolas e matrículas na rede municipal de ensino no ano de 2019, a inexistência de um financiamento próprio do município para programas ou escolas de tempo integral; o conceito adotado como educação de tempo integral e as formas de ampliação da jornada escolar existentes na rede municipal de ensino.

No ano seguinte, em 2020, já integrando o programa de doutorado e com a intenção de aperfeiçoar e atualizar o projeto de pesquisa, um novo requerimento foi protocolado à Semed,

solicitando a atualização das informações. Em resposta, o Ofício n. 33/2020 – Semed reiterou a permanência de dados informados no Ofício n. 304 de 2019, acrescentando, entretanto, o funcionamento de uma nova escola de tempo integral no município.

Ambos os ofícios estavam acompanhados com anexos, sendo dados presentes em plataformas como o Educacenso¹⁵.

Em acesso em setembro de 2021 no E-SIC/PORTAL da Transparência de Santarém, foi cadastrado um pedido de informações solicitando o fornecimento dos seguintes documentos: relatórios de gestão da Semed do período de 2005-2020; projetos político-pedagógicos da Semed do período de 2005-2020 (ou documento equivalente); plano, programa ou projetos de educação integral do município de Santarém; relatórios sobre os programas e escolas de educação integral (Programa Novo Mais Educação e outros); informações atualizadas sobre a educação integral em Santarém (escolas, programas, matrículas etc.); documentos e informações relativos ao acordo de cooperação entre Prefeitura Municipal de Santarém e Instituto Ayrton Senna (termos de acordo, situação atual, programas extintos e vigentes, manuais, agendas, produtos de formação e quaisquer outros); qualquer documento referente à gestão da educação em Santarém e à gestão da educação integral.

A Semed, em virtude de não ter como inserir os arquivos no portal do E-SIC, dada a sua extensa quantidade, encaminhou diretamente ao e-mail da pesquisadora sete pastas em um *drive* contendo variados relatórios e documentos, os quais estão listados abaixo:

1. Ofício n. 016/2021 – Semed. Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 23 de novembro de 2021;
2. Relatório simplificado de execução e acompanhamento do Plano Municipal de Educação (2015-2025);
3. Relatório Geral de Ações da Secretaria Municipal de Educação dos anos de 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 e 2018;
4. Relatório de Gestão da Semed (resumo do período 2005-2012);
5. Folder-resumo (ações do período 2005-2011);
6. Orientações sobre o Projeto Político-Pedagógico do Ensino Fundamental para as escolas da Rede Pública Municipal e Privada de Ensino de Santarém, elaborado pelo Conselho Municipal de Educação (CME);

¹⁵ O Educacenso é uma plataforma informatizada, na qual são inseridos os dados do Censo Escolar realizado anualmente pelo Inep.

7. Orientações sobre o Projeto Político-Pedagógico da Educação Infantil para as escolas da Rede Pública Municipal e Privada de Ensino de Santarém, elaborado pelo Conselho Municipal de Educação (CME);
8. Orientações sobre a construção do Plano de Desenvolvimento da Escola;
9. Plano de trabalho da Semed para o período 2021-2022;
10. Relatório das atividades desenvolvidas – Programa Novo Mais Educação (2017/2018);
11. Relatório da escola de atendimento complementar em educação ambiental (2018);
12. Relatório da escola de atendimento complementar em Artes (2016);
13. Relatório sobre escolas e matrículas de tempo integral (2019);
14. Programa Novo Mais Educação/escola do adolescente;
15. Instrumento de parceria entre o Instituto Ayrton Senna e a Prefeitura Municipal de Santarém (2005);
16. Primeiro aditamento ao acordo de cooperação celebrado entre Instituto Ayrton Senna e Prefeitura Municipal de Santarém;
17. Termo de Licença de uso de solução educacional celebrado entre Instituto Ayrton Senna e Prefeitura Municipal de Santarém (2021).

Em 2022, a Semed encaminhou novo ofício, informando sobre os dados quantitativos da rede no período de 2005 a 2021. Trata-se do Ofício n. 11/2022 de 29 de março de 2022, contendo os anexos: número de alunos da rede municipal de ensino – 2004-2021; Gráfico Demonstrativo das Escolas da Rede Municipal de Ensino 2005-2021; Gráfico Demonstrativo da matrícula da Rede Municipal de Ensino 2005-2021)

Simultaneamente ao levantamento de informações junto à Semed, realizou-se a consulta nos portais públicos e outros canais disponíveis. Entre os portais destacam-se:

- a) Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), do Ministério da Educação: Ideb, Censo Escolar (resumos técnicos, indicadores educacionais, sinopses estatísticas etc.);
- b) Portal da Transparência da Prefeitura de Santarém: legislação, programas e ações, planos e outros;

- c) Observatório do PNE (OPNE)¹⁶: dados sobre o cumprimento da Meta 6 do PNE, que trata sobre a ampliação da educação integral no país, apontando os percentuais nacionais, regionais, estaduais e municipais;
- d) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): censo, estimativas da população e demais indicadores sobre Santarém e região;
- e) Bancos de dados sobre educação integral em instituições de ensino superior.

Entretanto, compreende-se que as técnicas e procedimentos planejados, mediante a realidade encontrada e as possibilidades apresentadas pelo próprio objeto, podem ser modificadas a qualquer tempo, pois

[...] para o materialismo histórico-dialético, é o objeto quem [Sic.], pode-se assim dizer, “comanda” a pesquisa, o que significa dizer que procedimentos e técnicas de pesquisas não são escolhas individuais feitas pelo investigador segundo critérios pessoais, como tampouco devem ser determinados aprioristicamente. É o próprio objeto quem [Sic.] confere as possibilidades do alcance de suas determinações, visto que elas são imanentes do próprio objeto da investigação, e não do desejo ou capacidade intuitiva do pesquisador (Martins, Lavoura, 2018, p. 236).

Assim, durante a análise das informações levantadas foi constatada a necessidade de coleta direta em algumas instituições de ensino que atuam como escolas de atividades complementares e escolas de tempo integral. Portanto, foi solicitado oficialmente a seis escolas (Escola da Floresta, Escola do Parque, Escola de Artes, Escola Municipal de Tempo Integral Frei Fabiano Merz, Escola Municipal de Tempo Integral do Campo Irmã Dorothy Mae Stang e Escola Municipal Antônio Pereira da Silva) o fornecimento de informações e documentos sobre as atividades desenvolvidas pelas instituições, especialmente cópia do Projeto Político-Pedagógico e relatório ou outros documentos sobre as ações desenvolvidas (quantidade de alunos/pessoas e escolas atendidas, profissionais envolvidos, tipos e quantidade de atividades desenvolvidas e outras informações disponíveis). Entretanto, nem todas as instituições forneceram os dados solicitados. Algumas informações, como quantidade de matrículas e

¹⁶ O OPNE é coordenado pelo movimento Todos Pela Educação, em parceria com mais 28 organizações, sendo em sua maioria fundações e instituições do Terceiro Setor. A crítica ao OPNE em virtude das instituições que o compõe é presente nos campos mais progressistas da educação, o que de fato julgamos de grande pertinência, pois compreendemos que qualquer informação e a forma como são apresentadas e analisadas está sob determinadas influências e interesses. Entretanto, optamos por acessar as informações dispostas no observatório, em virtude de entendermos que os dados podem ser coletados e analisados, visando, como diz Evangelista (2012), entender além da fonte, compreender as determinações históricas e sociais que estão presentes.

turmas ofertadas, só foi possível acessar por meio de coleta *in loco*. Notamos que o registro dos dados está em sua maior parte em documentos físicos.

Quadro 3 – Documentos fornecidos pelas escolas complementares e de tempo integral da rede municipal de ensino de Santarém

Escola	Documentos fornecidos
Escola da Floresta	Projeto Político Pedagógico da Escola; Relatórios de alunos e escolas atendidas (2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022); Levantamento dos atendimentos (2013-2021).
Escola do Parque	Breve histórico da Escola do Parque; Relatório geral de atividades (2017-2020).
Escola Municipal de Artes Prof. Emir Hermes Bermeguy	Projeto Político-Pedagógico da Escola; Fotos das atividades realizadas; Relatório “Escola Municipal de Artes Prof. Emir Hermes Bermeguy: 08 atuando na cidade de Santarém”.
Escola Municipal de Tempo Integral Frei Fabiano Merz	Projeto Político-Pedagógico da Escola; Dados de matrículas e turmas coletados <i>in loco</i> .
Escola Municipal de Tempo Integral do Campo Irmã Dorothy Mae Stang	Projeto Político-Pedagógico da Escola; Dados de matrículas e turmas coletados <i>in loco</i> .
Escola Municipal Antonio Pereira da Silva	Projeto Político-Pedagógico da Escola ¹⁷ .

Fonte: Elaborado pela autora.

A partir das informações coletadas procedeu-se com a leitura e análise de informações. Assim sendo, a análise documental do material empírico foi um instrumento central no desenvolvimento da pesquisa e foi interpretado e analisado articulado à literatura científica de referência, bem como ao referencial teórico-epistemológico reportado.

A análise de documentos, compreendendo leis, documentos oficiais e oficiosos, dados estatísticos, documentos escolares, correspondências, livros de registros, regulamentos, relatórios, livros, textos e correlatos (Evangelista, 2012), deve partir da compreensão de que eles não expressam somente informações e diretrizes, mas articulam interesses, projetam políticas e produzem intervenções sociais. Ou seja, os documentos expressam determinações históricas e desafiam o pesquisador a entender além da fonte, compreender os projetos históricos que ali se encontram (Evangelista, 2012).

¹⁷ Esclarece-se que apesar de vários contatos via ofício e telefone com a gestora da escola, não houve retorno quanto às solicitações. O Projeto Político-Pedagógico da Escola foi fornecido por uma servidora da Secretaria Municipal de Educação de Santarém e os dados de matrículas foram coletadas no site do QEdu.

Como postula o materialismo histórico-dialético, a autora reitera a importância e a necessidade de captar as múltiplas determinações da fonte e da realidade que a produz, buscando ultrapassar sua aparência imediata e adentrando a essência do fenômeno. “Entretanto, isto não está dado na fonte em si; é necessária uma reflexão de largo espectro – uma decomposição da fonte, uma separação entre essência e aparência – para que a sua vida seja trazida à tona” (Evangelista, 2012, p. 60). É com esse intuito que a presente pesquisa justifica e reconhece a relevância do uso da análise documental.

Por fim, compreendemos que apesar da denominação “método”, o materialismo dialético não se resume a um receituário de normas e procedimentos. Paulo Netto relembra que, para Marx, “[...] o método não é um conjunto de regras formais que aplicam a um objeto que foi recortado para uma investigação determinada nem, menos ainda, [...] que o sujeito que pesquisa escolhe, conforme a sua vontade para enquadrar o seu objeto de investigação” (2011, p. 52).

O concreto é o ponto de chegada para Marx, compreendendo-o como um processo de síntese de muitas determinações, uma unidade do diverso (Marx, 2008). É nesse momento que se busca a reprodução do concreto, a reprodução da realidade. E no trabalho de pesquisa, conforme Triviños, é aqui que se faz a síntese da investigação que significa “[...] estabelecer os aspectos essenciais do fenômeno, seu fundamento, sua realidade e possibilidades, seu conteúdo e sua forma, o que nele é singular e geral, o necessário e o contingente etc” (Triviños, 1987, p. 74).

Para Frigotto (2010), é o momento de uma “[...] exposição orgânica, coerente e concisa das múltiplas determinações que explicam a problemática investigada” (p. 98) e que apresentará o avanço sobre o conhecimento, assim como as questões pendentes e a redefinição das categorias. Com esse entendimento, a reprodução da realidade concreta na Gestão da Educação de Tempo Integral do município de Santarém, coadunada à Nova Gestão Pública, foi produto do estudo das informações e dados que surgiram no processo de pesquisa e de sua descrição, classificação, análise, síntese, verificação das hipóteses e inferências que estão expostas nesta tese.

3 A CONSTITUIÇÃO DO PARADIGMA GERENCIAL NA GESTÃO PÚBLICA

Entendemos que a Nova Gestão Pública (NGP), a qual tem o mercado como mentor, é umas das estratégias utilizadas pela classe hegemônica, criada para a superação dos problemas oriundos do capitalismo e para o conseqüente fortalecimento e manutenção da ordem imposta. Com essa compreensão, e por meio da revisão da literatura, esta seção apresenta a Nova Gestão Pública como um novo paradigma gerencial com os principais elementos ideológicos, políticos, históricos e teóricos que a constituem. Aborda-se inicialmente a NGP sob o ponto de vista da redefinição do papel do Estado nos anos 1970. Em seguida, explica como se constituiu historicamente, considerando seus antecedentes e os modelos de administração pública existentes. Na sequência são descritas suas definições e características e, por fim, como esse modelo se consolidou mediante a reforma da administração pública do Estado brasileiro na década de 1990.

As questões apresentadas demonstrarão como a administração pública tornou-se o centro da reforma administrativa brasileira envolvendo todos os espaços estatais. Essas discussões são necessárias para contextualizar que as ações tomadas em torno da educação, em especial da gestão escolar, que abrangeu todos os níveis e formatos de ensino, entre eles a educação integral que passou a compor a agenda da política educacional brasileira nas últimas duas décadas, sobretudo por meio de programas federais indutores, atrelados à política gerencial da Nova Gestão Pública.

3.1 Redefinição do papel do estado e a emergência da NGP

Nas últimas décadas do século XX, a administração pública sofreu intensas transformações em virtude da necessidade de adequar o Estado à reestruturação do modo de produção capitalista, que passou a exigir um Estado alinhado às novas tendências econômicas e tecnológicas. As determinações de ajuste do Estado à atual conjuntura levaram à reformulação de sua administração, culminando em uma reforma gerencial sob os preceitos da Nova Gestão Pública (NGP).

Esse novo tipo de administração e gestão passa a ser o alicerce da nova organização do Estado que se configurou no final do século XX e princípio do século XXI, articulado também aos processos de reestruturação produtiva e

de mudanças no mundo do trabalho e da produção. Essa perspectiva de organização do Estado dissemina a ideia de que tudo o que é ruim provém do setor público e, em contrapartida, os padrões de eficiência, de qualidade e sucesso estariam na esfera privada, nas empresas e no mercado (Silva; Carvalho, 2014, p. 217).

Em concordância com Cóssio, que reflete que “[...] analisar a gestão pública é analisar o Estado e sua configuração, o que remete ao papel por este assumido historicamente, em diferentes contextos” (2018, p. 67) e com Paro, que ressalta que “[...] a atividade administrativa participa também das contradições e forças (sociais, econômicas, políticas e culturais, etc.) em conflito em cada período histórico e em cada formação social determinada” (2012, p. 41), consideramos significativo, mesmo que sucintamente, situar o papel exercido pelo Estado na sociedade, de acordo com concepções ideológicas elaboradas historicamente. Outrossim, como assinala Werle

Estudar o Estado é analisar a sua ação pública, é compreender suas lógicas de intervenção, identificar suas dinâmicas articulações com a sociedade. Falar do Estado é referir-se a processos e dispositivos político-administrativos que são tanto normativos como voltados para a ação e coordenados ao redor de objetivos (2011, p. 770).

O papel do Estado é tema de discussão de inúmeras correntes políticas, filosóficas e históricas, e como menciona Höfling: “[...] É impossível pensar Estado fora de um projeto político e de uma teoria social para a sociedade como um todo” (2001, p. 32). De acordo com Montañó e Duriguetto (2010), a análise sobre o Estado não tem origem na era moderna, pois desde a Grécia antiga, na *polis* grega, na *res publica* romana e nas cidades-Estado na Itália, há estudos e preocupações sobre o Estado e os governos e suas relações entre si e com o povo. Ainda no período pré-moderno, mas com uma nova análise sobre o Estado, destacam-se os estudos de Nicolau Maquiavel, que diferentemente dos gregos, que estudavam “o político” (no campo institucional), analisa “a política” (referente ao espaço de ação), incorporando à discussão uma distinção entre Estado e sociedade (Montañó; Duriguetto, 2010).

No pensamento moderno, na transição para uma sociedade capitalista, Carnoy (1988) menciona que nos séculos XVI e XVII ocorreram importantes transformações na velha ordem social, marcadas singularmente pelo decaimento do feudalismo e pela ascensão do capitalismo. Essas transformações levaram ao desenvolvimento de novas formas de governo e, ainda, à emergência de novos conceitos de como os governos deveriam ser.

Carnoy pontua que “[...] é por volta do final do século XVII que aparece a redefinição do estado de natureza (condição natural do homem) e a formulação sistemática final dos direitos individuais, substituindo a lei divina como o fundamento das hierarquias políticas” (1988, p. 22). Isso significa que há o declínio de uma relação que era determinada pela lei divina, ou seja, a lei divina definia as relações entre os indivíduos, inclusive quem os governava e como deveriam ser governados. Entretanto, com as transformações advindas notadamente do processo de produção capitalista, os preceitos religiosos que antes legitimavam todas as relações foram sendo sucedidos pelo desenvolvimento da ideia do direito natural ou *jusnaturalismo*.

Nesse contexto desenvolveram-se as teorias contratualistas evidenciadas precipuamente nas obras de Thomas Hobbes, John Locke e Jean Jacques Rousseau que, em linhas gerais, atribui ao Estado a necessidade de respeitar e legitimar os direitos inatos dos indivíduos, reduzindo o poder estatal a uma função derivada dos direitos individuais. Poder de legitimação esse expresso em um pacto ou contrato social, estabelecido consensualmente entre os homens, sobre a autoridade e normas de convivência social, que passam a renunciar a sua liberdade individual e natural (Montaño; Duriguetto, 2010). O Estado instituir-se-ia por intermédio desse pacto e, de acordo com Brandão (1993), teria como tarefa precípua garantir a liberdade individual e a propriedade privada.

Em contrapartida, Friedrich Hegel, no início do século XIX, rebate uma compreensão de Estado em função da vontade dos indivíduos ou dos limites da moralidade individual, que se legitima em um contrato social. Ao contrário, o Estado seria uma entidade de razão universal, fundido em si mesmo, que independe da vontade privada. Hegel aponta que

§ 258 - O Estado, como realidade em ato da vontade substancial, realidade que esta adquire na consciência particular de si universalizada, é o racional em si e para si: esta unidade substancial é um fim próprio absoluto, imóvel, nele a liberdade obtém o seu valor supremo, e assim este último fim possui um direito soberano perante os indivíduos que em serem membros do Estado têm o seu mais elevado dever (1997, p. 217).

Com isso, Hegel refere-se a um Estado que tem fim próprio absoluto, autorreferente e superior a interesses particulares e, por isso, Lévi-Bruhl (2013) aponta que o Estado não necessita do consentimento dos indivíduos, nem de nenhum contrato, pois existe para si em virtude de uma necessidade natural, chamada por Hegel de divina. “Em lugar do Estado existir

para e pelos indivíduos, são os indivíduos que existem para e pelo Estado” (Lévi-Bruhl, 2013, p. 657).

Ciotta reitera que para Hegel,

[...] o Estado é uma “unidade substancial”, um “auto-fim imoto” e não produto da vontade particular que, ao instituí-lo, visaria à proteção e à salvaguarda dos interesses privados. Assim sendo, estes é que seriam colocados como fim último e o Estado, apesar de estar acima dos interesses particulares enquanto instituição, não seria um fim em si mesmo, mas um meio para realizar os interesses privados. A ação estatal cumpriria a função de vigiar, manter a ordem e punir os excessos ou as infrações praticadas por alguns indivíduos que lesam a propriedade e a liberdade pessoal de outros. Isto tem o seu lado verdadeiro, estritamente falando, mas não é a razão última da existência do Estado e, muito menos, a sua razão suficiente enquanto fundamento (2015, p. 180).

O autor reflete que ao fundar o Estado instituído por um contrato, nega-se seu “fim último da razão”, passando a um fim estratégico e instrumental, pautado na obtenção de vantagens e na realização de fins particulares, confundindo-se radicalmente o Estado com a sociedade civil, lugar onde estes fins privados têm sua legitimidade e sua efetividade (Ciotta, 2015, p. 180). Assim, Hegel estabelece o Estado como o ente da razão, correspondendo a uma entidade soberana, superior e inquestionável, ou seja, é um Estado em si e para si que determina as normas e as condições de existência na sociedade independente da vontade humana, constituindo-se uma “instância universalizadora” (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 32).

A teoria de Hegel sobre o Estado representa uma ruptura com a corrente contratualista. De outro modo, é um dos pilares da análise de contestação apresentada por Karl Marx, que situa o Estado como uma força coercitiva para o controle dos antagonismos sociais, o controle das lutas de classes, pois diferentemente de um Estado que representa o interesse universal, como defendido por Hegel, o Estado para Marx atende aos interesses de uma classe – a classe dominante, a classe burguesa, conforme apresenta o *Manifesto Comunista*: “[...] o poder executivo do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (Marx; Engels, 1999, p. 12). Bottmore (1988) considera que essa afirmação, embora seja mais complexa do que parece ser inicialmente e não se possa incorrer numa simplificação, expressa efetivamente a proposição central do marxismo com relação ao Estado.

O Estado atua, portanto, para manutenção e dominação da classe, a fim de garantir o modo de produção capitalista, pois considerando que o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual (Marx, 2008), o Estado age na

organização da estrutura que assegura e conserva a exploração da classe dominante. Com essa compreensão, Marx discorda de Hegel, que coloca o Estado no âmbito da materialização do interesse geral da sociedade. Ao contrário,

[...] as relações jurídicas, bem como as formas do Estado, não podem ser explicadas por si mesmas, nem pela chamada evolução geral do espírito humano; essas relações têm, ao contrário, suas raízes nas condições materiais de existência, em suas totalidades [...] na produção social da própria existência, os homens entram em relações determinadas, necessárias, independentes de sua vontade; essas relações de produção correspondem a um grau determinado de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência (Marx, p. 47, 2008).

Marx coloca as relações materiais como elemento central na existência humana e, conseqüentemente, na formação do Estado, que é resultado das forças produtivas, bem como um meio para a constituição e permanência da estrutura econômica da sociedade. Destarte, o Estado não é o ente da razão que determina a sociedade, mediando os interesses particulares e gerais, como pensava Hegel, ele se instala de outra forma, como acentua Engels na obra *Origem da família, da propriedade privada e do Estado*,

O Estado, portanto, de modo algum é um poder imposto de fora à sociedade; tampouco é “a efetividade da ideia ética”, “a imagem e a efetividade da razão”, como afirma Hegel. É, muito pelo contrário, um produto da sociedade em determinado estágio de desenvolvimento; é a admissão de que essa sociedade se enredou em uma contradição insolúvel consigo mesma, cindiu-se em antagonismos irreconciliáveis e é incapaz de resolvê-los. Porém, para que esses antagonismos, essas classes com interesses econômicos conflitantes, não consumam a sociedade e a si mesmos em uma luta infrutífera, tornou-se necessário um poder que aparentemente está acima da sociedade e visa abafar o conflito, mantê-lo dentro dos limites da “ordem”; e esse poder, que é oriundo da sociedade, mas colocou-se acima dela e tornou-se cada vez mais estranho a ela, é o Estado (Engels, 2019, p. 211).

Esse poder, segundo Engels (1975), é sempre da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, que desde o Estado Antigo existiu em prol dos senhores de escravos e em detrimento dos escravos subjugados, permaneceu no Estado feudal conservando a exploração da nobreza sobre os servos e camponeses e no Estado moderno, “[...] é o instrumento de espoliação do trabalho assalariado pelo capital” (Engels, 2019, p. 213).

Evidencia, dessa forma, que o Estado se reestrutura com novos meios para continuar a reprimir e explorar a classe oprimida.

Em resumo, Carnoy (1988) elenca três fundamentos marxistas basilares que retratam a concepção de Estado para Marx. 1) As condições materiais de uma sociedade são a base de sua estrutura social e da consciência humana. A forma do Estado, portanto, emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas. Não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado; 2) o Estado não representa o bem comum, mas é a expressão política da estrutura de classe inerente à produção. É um instrumento basilar de dominação de classes na sociedade capitalista e não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio da dominação de classe; 3) na sociedade burguesa, o Estado representa o braço repressivo da burguesia, tendo como função primordial a legitimação do poder, da repressão, para reforçar a reprodução da estrutura e das relações de classes.

Apreendemos que o Estado, na concepção marxista, é a esfera de poder que opera em benefício da classe dominante, visando a preservação da divisão de classes para o conseqüente fortalecimento do capital e que, diante das transformações do modo de produção, empenha-se em reformular-se para conservar a estrutura de exploração. E nesse sentido, compreendemos que o contexto em que se insere a Nova Gestão Pública (NGP) é marcado pela redefinição do papel do Estado em decorrência da transformação no quadro social e econômico do mundo, em vista à reestruturação do modo de produção capitalista. Este modelo de gestão do setor público foi uma das estratégias implementadas em resposta às alterações no campo produtivo que marcou as últimas décadas do século XX.

Oliveira (2017) situa a instalação da NGP nos anos 1970, em virtude das críticas ao estado de bem-estar social resultante da emergência da globalização e das crises instaladas no período, dentre elas: a crise do petróleo no final da década de 1960 e a estagnação da produção de bens e a alta da inflação de preços em 1973, que segundo Costa (2019) promoveu uma redução nas taxas de lucro e exploração do sistema capitalista.

O estado do bem-estar social, de acordo com Paula (2020), corresponde ao período após a crise de 1929, na qual foram implantadas medidas econômicas que se materializaram em uma ampliação da intervenção estatal e dos gastos governamentais para estimular o crescimento econômico, gerar empregos e promover o bem-estar social. Essas políticas compunham as recomendações da doutrina *keynesiana* – por ter sido elaborada e recomendada por John

Maynard Keynes – e ficou conhecida como *welfare state*. Esse tipo de Estado foi responsabilizado pelo desequilíbrio econômico e a instalação das crises. Conforme Peroni e Adrião (2005), o excessivo gasto governamental gerado para atender as demandas da população por políticas sociais, que provocou a crise fiscal e o papel desempenhado pelo Estado na esfera econômica – prática que atrapalhava o livre andamento do mercado – foram as causas apontadas para explicar a crise.

Em contraposição aos ideais do *keynesianismo* ou ao estado de bem-estar social, emerge a doutrina neoliberal, que se empenha em apresentar novas alternativas para reverter a crise e argumentar em favor da redução da ação do Estado na esfera econômica e na provisão dos direitos sociais. Para Silva e Carvalho,

[...] os neoliberais consideravam que o caráter intervencionista que esse modelo de organização do Estado assumia, demandava muitos gastos públicos, destruía a liberdade dos cidadãos e inibia a livre concorrência. Nesse sentido, apostavam que o modelo de Estado neoliberal era a solução para a crise econômica que se vivenciava. As bases de sua política econômica, oriunda do século XX, cujos principais representantes são Hayek e Friedman, tem como princípio o estabelecimento do Estado Mínimo, ou seja, a inibição da interferência do Estado Nacional na economia e nas políticas sociais para se tornar um ente regulador (2014, p. 214).

Entretanto, estudiosos¹⁸ destacam que os defensores do neoliberalismo apontam na crise uma crise do Estado, mas que de fato trata-se de uma crise do capitalismo. Lombardi (2017) assinala que não há divergência no campo marxista, que a crise atual se refere a uma crise do capital, da mesma forma, Saviani reitera, “[...] as crises são inerentes ao capitalismo como forma metabólica de desenvolvimento social” (2017, p. 31).

Bottmore acrescenta

Os marxistas têm, tradicionalmente, concebido a crise como o colapso dos princípios básicos de funcionamento da sociedade. Na sociedade capitalista, acredita-se que tal colapso seja gerado pelo processo de acumulação, determinado pela tendência decrescente da taxa de lucro (1988, p. 82).

Retomamos, portanto, o pensamento de Marx (2008) de que a transformação nas bases econômicas transforma toda a superestrutura e, por isso, interpretamos o avanço do ideário neoliberal como um projeto de reestruturação frente às alterações no modo de produção

¹⁸ Adrião e Peroni (2005); Camini (2013); Carvalho (2014); Costa (2019); Frigotto e Ciavatta (2003); Lombardi (2017); Mészáros (2011); Saviani (2017).

capitalista que estava em queda nas taxas de lucro. É nesse contexto que Lombardi reflete que “o neoliberalismo corresponde à necessidade do sistema capitalista redinamizar a acumulação, em crise desde que o padrão de financiamento público (estatal) da economia se tornou insuficiente para suprir as necessidades de expansão permanente do capital” (2017, p. 83). E complementa,

A teoria neoliberal identificava o problema não no capital, e sim no Estado, apregoando: redução dos encargos sociais, dos encargos trabalhistas, saneamento fiscal (pela redução dos gastos públicos e a realização de privatizações), redução nos direitos sociais, etc. Sinteticamente a fórmula mágica apregoa, sob o comando de uma mídia monopolizada, um Estado mínimo e o máximo de mercado. Essa máxima, para bom entendedor, nada mais significa que o mínimo para o social e o máximo para o capital (Lombardi, 2017, p. 83).

Em consequência, ao justificar que os problemas econômicos apresentados pelos países devem-se à forte intervenção do Estado, especialmente no que tange aos gastos públicos na área social após a Segunda Guerra Mundial – na qual o Estado exercia um papel de provedor e executor das políticas sociais e econômicas –, ele passa a ser visto pelos neoliberais como um Estado sobrecarregado e onerado pelos investimentos nas políticas públicas, sobretudo as de cunho social, pensamento que geraria a abertura para a atividade de organizações não estatais em áreas antes financiadas e exercidas pelo Estado e a sua intervenção na economia prejudicava o livre mercado. Com essa conjuntura, o quadro de crise que se instalava não poderia ser solucionado caso não houvesse uma mudança estrutural no papel desempenhado pelo Estado, e a solução apresentada era a reforma do Estado que provocaria o reordenamento necessário para a superação da crise econômica, ou seja, “[...] a solução seria diminuir a participação do Estado como responsável pelas políticas públicas e, em contrapartida, ampliar a participação do mercado” (Santos; Lagares; Silva, 2020, p. 362).

Com o entendimento de que o Estado estava enfraquecido, havia a necessidade de reformá-lo compondo um grande ajuste estrutural, que teve suas bases delineadas no Consenso de Washington, em uma reunião promovida na cidade de Washington, nos Estados Unidos, em 1989, por John Williamson, no *International Institute for Economy* e que se tornou um conjunto de recomendações sobre as reformas sugeridas pelos organismos internacionais e intelectuais que atuavam nos institutos de economia, que revelavam os rumos tomados pela política mundial após a ascensão de Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos. Entre as recomendações, especificamente à América Latina, estava um programa de rigoroso

equilíbrio fiscal a ser conseguido por meio de reformas administrativas, trabalhistas e previdenciárias, tendo como vetor um corte profundo nos gastos públicos, uma rígida política monetária visando a estabilização e a desregulação dos mercados tanto financeiro como do trabalho (Saviani, 2003).

Compondo o Consenso de Washington, têm-se os organismos multilaterais internacionais e regionais que, conforme Frigotto e Ciavatta (2003), foram os protagonistas das reformas e estavam vinculados aos mecanismos do mercado e encarregados de garantir a rentabilidade de grandes corporações, empresas transnacionais e de nações poderosas, e segundo Santos, Lagares e Silva (2020), propunham e orientavam o envolvimento da iniciativa privada como corresponsável na definição e execução das políticas sociais, não isentando o Estado de suas responsabilidades, mas justificando que o Estado sozinho era ineficiente.

Castro (2016) aponta que essas organizações estão situadas nos países centrais, ditam as regras e estabelecem as linhas orientadoras, causando a dependência e a subordinação de alguns países – os periféricos em relação aos países centrais.

Nos grupos de organismos internacionais, Frigotto e Ciavatta (2003) relacionam: o Fundo Monetário Internacional (FMI); o Banco Mundial; o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Na América Latina destacam: a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal); a Oficina Regional para a Educação na América Latina e no Caribe (Orealc); e o Acordo de Livre Comércio das Américas (Alca). (Frigotto; Ciavatta, 2003).

Com as determinações dos organismos internacionais aliados aos interesses do neoliberalismo, isto é, do mercado, foi criado um programa de orientações para as reformas nos Estados, considerando as condições de desenvolvimento de cada país e elegendo o mercado como elemento balizador. No entanto, Behring alerta que

Trata-se de uma contrarreforma, já que existe uma forte evocação do passado no pensamento neoliberal, com um resgate extemporâneo das ideias liberais (BEHRING; BOSCHETTI, 2006), bem como um aspecto realmente regressivo quando da implementação de seu receituário de medidas práticas, na medida em que são observados seus impactos sobre a questão social, que se expressa nas condições de vida e de trabalho das maiorias, bem como as condições de participação política (Behring, 2009, p. 3-4).

Para Cóssio, o movimento reformista do modelo neoliberal se desdobrou em dois eixos centrais:

[...] o primeiro se refere à redução do alcance do governo e à permeabilidade à inserção de outros atores na definição/ação de políticas públicas; e o segundo diz respeito às mudanças no interior da administração pública, visando a sua modernização e eficiência aos moldes das empresas privadas, configurando a NGP (2018, p. 67).

No primeiro eixo a autora chama atenção à redução do alcance do governo. Ora, se o Estado estava sobrecarregado devido a sua ampla área de atuação e investimento, obviamente que a redução de sua cobertura era a alternativa que o desoneraria desta sobrecarga. Para isso, retorna-se ao que autora assinala sobre a inserção de outros atores na definição/ação de políticas públicas, ou seja, ao passo que o Estado reduz seu campo de atuação, outras entidades assumem essa responsabilidade. Desse modo, um dos mecanismos que se fortalece nesse quadro é o da privatização, mediante o repasse ao mercado privado de competências que eram do Estado, principalmente nas políticas sociais. A privatização “funcionaria como uma resposta para a crise fiscal, com o objetivo de racionalizar recursos e, tanto quanto possível, atribuir à sociedade tarefas de política social que, até então, eram da esfera do Estado” (Peroni, 2003, p. 18-19).

Peroni acrescenta:

O papel do Estado em relação às políticas sociais é alterado, pois, com este diagnóstico, duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, consideradas improdutivas pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais, por meio da privatização (mercado); para a Terceira Via, principalmente a partir do terceiro setor (sem fins lucrativos) (Peroni, 2006, *apud* Peroni, 2012).

O segundo eixo das reformas indicado por Cóssio (2018) se refere à alteração no interior da administração pública, através da instalação de mecanismos oriundos das empresas privadas, o que a autora salienta que configura a NGP. Com isso, além de se esvaziar as funções do Estado, era necessário transformar o modo como ele vinha sendo administrado, seguindo evidentemente a égide do mercado, com a inserção dos conceitos, práticas e procedimentos adotados da iniciativa privada na gestão pública.

A favor da reforma administrativa do Estado, Bresser-Pereira¹⁹ (2014) defende que, associada às reformas fiscais, a reforma administrativa é importante para tornar o serviço público mais coerente com o capitalismo contemporâneo, permitindo ao governo corrigir falhas de mercado, aumentando sua “governança” – sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas, isto é,

[...] pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (Brasil, 1995).

Contudo, a reforma da administração pública está longe de uma simples reforma administrativa de natureza técnica, ela está imbuída de um propósito político e ideológico, pois tornou-se, por via da Nova Gestão Pública, um dos instrumentos para a consolidação do ideário neoliberal, ou seja, “O estado gerencial envolve mais do que uma lógica administrativa, é um projeto societário” (Peroni; Lima, 2020, p. 5).

Em linhas gerais, constatamos que o surgimento da Nova Gestão Pública ocorreu no contexto de redefinição do Estado, uma necessidade imposta em meio à reestruturação capitalista, destacando que sua reforma e conseqüentemente sua administração era uma medida indispensável para a consolidação de um Estado aparelhado ao novo ordenamento econômico. Com essa compreensão e buscando aprofundar como se constituiu historicamente, politicamente e operacionalmente, a NGP ou a reforma gerencial, apresentaremos no próximo tópico seus antecedentes e a transição dos modelos de administração pública.

3.2 Trajetória da administração pública: patrimonialismo, burocracia e NGP

De acordo com Bresser-Pereira (2014), a NGP emergiu no período de ascensão de governos conservadores na Grã-Bretanha (Governo Thatcher em 1979) e no Estados Unidos (Governo Reagan em 1980) e Paula (2020) afirma que foram as reformas nesses dois países que estabeleceram as bases da nova administração pública. Após a posse do novo governo, o

¹⁹ Luiz Carlos Bresser-Pereira foi ministro no governo brasileiro do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) coordenando o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, que foi responsável pela implementação da reforma do aparelho do Estado brasileiro. É, no Brasil, um dos principais defensores na esfera política e teórica da implantação no serviço público do modelo de administração gerencial, denominação utilizada por ele em equivalência à Nova Gestão Pública.

gerencialismo foi aplicado de imediato no serviço público da Grã-Bretanha, por meio de uma reforma administrativa profunda efetivada mediante uma série de programas. “O serviço público britânico tradicional passou por uma transformação profunda, perdeu os traços burocráticos e adquiriu características gerenciais” (Bresser-Pereira, 2014, p. 14).

Nos Estados Unidos, as reformas administrativas aconteciam desde a década de 1970, mas nas administrações estaduais e municipais, e somente com a eleição do presidente democrata Bill Clinton, em 1992, foi estabelecido como programa de governo a reforma da administração pública federal norte-americana, consoante os critérios gerenciais (Bresser-Pereira, 2014).

Outros países anglo-saxões como Austrália, Nova Zelândia e Suécia também efetivaram reformas semelhantes (Bresser-Pereira, 2014). Abrucio (1997) complementa que gradualmente a reforma gerencial se estendeu à Europa continental e Canadá. Verifica-se, portanto, que a NGP se consolidou inicialmente nos países anglo-saxões e, por conseguinte, a literatura anglo-saxônica tem elaborado uma vasta produção sobre esse modelo de gestão, sendo considerada atualmente um dos paradigmas hegemônicos para gestão pública em todo o mundo (Costa, 2019).

Lembramos que a reforma da administração pública, com a implantação do gerencialismo ou NGP está situada no contexto de reforma do Estado, que tem entre os problemas apontados pelos liberais a gestão burocrática e ineficiente e, nesse sentido, a instituição de uma administração baseada nos princípios das empresas privadas traria agilidade, flexibilidade e eficiência ao serviço público.

A reforma gerencial visa a adotar no setor público o modelo organizacional e de gestão utilizado pelas grandes corporações da iniciativa privada, ou seja, busca inserir na raiz do sistema público conceitos e práticas voltados a eficiência, eficácia, competitividade, administração por objetivos, meritocracia e demais concepções oriundas de um meio em que a finalidade é a obtenção de lucro e que, portanto, dispensa pouca atenção para as finalidades sociais (Cóssio, 2018, p. 68).

Partimos do entendimento de que a NGP é um modelo que está a serviço de um projeto ideológico e político que redimensionou o papel do Estado e a sua forma de ser administrado, pois da mesma forma que o Estado é modificado para adaptar-se ao novo modelo de sociedade capitalista, sua administração precisa acompanhar e reestruturar-se para possibilitar a efetivação das políticas neoliberais.

Bresser-Pereira indica que a administração gerencial surgiu para substituir a “velha administração pública burocrática” (2014, p. 11) e assim

[...] tornar-se uma nova forma de administração, que tomou emprestados os imensos avanços pelos quais passaram, durante o século XX, as empresas de administração de negócios, sem contudo perder a característica específica que a faz ser administração pública: uma administração que não visa ao lucro, mas à satisfação do interesse público (2014, p. 11).

A administração burocrática substituiu a administração patrimonialista. Essas seriam as três formas de administrar o Estado segundo Bresser-Pereira (2000; 2006; 2014): patrimonialista, burocrática e gerencial.

A administração patrimonialista pré-capitalista refere-se às monarquias absolutas, em que não havia diferença entre patrimônio público e privado. Isto é, a administração confunde o patrimônio privado do monarca com o patrimônio público e, dessa maneira, o Estado era visto como propriedade do rei, situação que promovia um intenso quadro de nepotismo, empreguismo e corrupção. Com a ascensão do capitalismo industrial e as democracias parlamentares, a administração patrimonialista não atendia ao novo formato social que exigia a clara distinção entre o Estado e o mercado, entre o público e o privado e por isso foi criada a administração burocrática (Bresser-Pereira, 2006; 2000).

O sociólogo alemão Max Weber cunhou as principais diretrizes e características do modelo burocrático. De acordo com Bresser-Pereira “[...] a administração pública burocrática é aquela baseada em um serviço civil profissional, na dominação racional-legal weberiana e no universalismo de procedimentos, expresso em normas rígidas de procedimento administrativo” (2000, p. 63). Nessa concepção de administração há uma ênfase no controle hierárquico e nos procedimentos, onde um processo rígido de controle e execução dos procedimentos evitaria os possíveis desvios e atos de corrupção.

Para Abrucio

A burocracia tradicional (Whitehall para os ingleses) é definida como uma organização com estrutura rígida e centralizada, voltada ao cumprimento dos regulamentos e procedimentos administrativos e em que o desempenho é avaliado apenas com referência à observância das normas legais e éticas (1997, p. 15).

Com o objetivo de desconstituir o patrimonialismo, que colocava a atuação do rei e do Estado em domínios simultâneos e inseparáveis, e instituir uma administração profissional, a

administração burocrática sintetizada por Weber eleva o racional-legal como fonte de poder dentro das organizações burocráticas. O poder não emana da tradição e sim das normas e das instituições formais (Secchi, 2009). É nesse sentido que o modelo burocrático busca romper com o patrimonialismo no serviço público e demarcar nitidamente o papel do Estado e do privado, como destaca Gandini

A administração burocrática apresenta muitos problemas, que se expressam pelo usual tom pejorativo do emprego da palavra burocracia. Entretanto, quando empregada como tipo de administração de uma determinada forma de organização política baseada na separação das esferas pública e privada (República), no predomínio das leis (Estado de Direito), e não na vontade arbitrária de um ou mais homens, regulamenta as relações sociais e pode proteger os cidadãos contra a arbitrariedade (Gandini, 2008, p.202).

O formato da administração burocrática, para Secchi (2009), tem a formalidade, a impessoalidade e o profissionalismo como características principais.

A formalidade impõe deveres e responsabilidades aos membros da organização, a configuração e legitimidade de uma hierarquia administrativa, as documentações escritas dos procedimentos administrativos, a formalização dos processos decisórios e a formalização das comunicações internas e externas. [...]

A impessoalidade prescreve que a relação entre os membros da organização e entre a organização e o ambiente externo está baseada em funções e linhas de autoridade claras. [...] Ainda mais importante, a impessoalidade implica que as posições hierárquicas pertencem à organização, e não às pessoas que a estão ocupando. [...]

O profissionalismo está intimamente ligado ao valor positivo atribuído ao mérito como critério de justiça e diferenciação. As funções são atribuídas a pessoas que chegam a um cargo por meio de competição justa na qual os postulantes devem mostrar suas melhores capacidades técnicas e conhecimento (Secchi, 2009, p. 351).

Outros aspectos são apontados por Secchi (2009) como pertencentes ao modelo burocrático, entre eles: a separação entre propriedade pública e privada; trabalho remunerado; divisão racional das tarefas; separação dos ambientes de vida e trabalho; separação entre planejamento e execução; a eficiência organizacional como elemento central; e a desconfiança geral com relação à natureza humana, por isso a ênfase no controle procedimental de tarefas. Em resumo, “[...] a administração burocrática se assenta em normas, regras, regulamentos, regimentos e outros – critérios impessoais, aplicáveis a todos indistintamente” (Santos, 2012, p. 101).

A administração patrimonialista foi suplantada pela reforma burocrática que representou um avanço na forma de administrar o Estado. No entanto, Bresser- Pereira chama atenção para o fato de que a partir do século XX, com a ampliação do papel social e econômico do Estado, a administração burocrática tornou-se inadequada, haja vista o Estado, que antes era pequeno e centrava suas ações na proteção da propriedade e na garantia dos contratos, por meio de apenas quatro ministérios (Justiça, Defesa – incluindo o Exército e a Marinha –, Fazenda e o das Relações Exteriores), que agora tem suas funções ampliadas.

No momento, entretanto, que o Estado se converteu no grande Estado social e econômico do século XX, assumindo um número crescente de serviços sociais – a educação, a saúde, a cultura, a previdência e a assistência social, a pesquisa científica – e de papéis econômicos – regulação do sistema econômico interno e das relações econômicas internacionais, estabilidade da moeda e do sistema financeiro, provisão de serviços públicos de infraestrutura –, nesse momento, o problema da eficiência tornou-se essencial (Bresser-Pereira, 2006, p. 242).

São nessas circunstâncias que o autor reconhece a administração burocrática como lenta, cara, ineficiente e não direcionada às demandas dos cidadãos e, em confronto com a crise econômica em meados da década de 1970, tem seu modelo questionado e criticado pelos neoliberais, na perspectiva de que a sobrecarga de competências assumidas pelo Estado associada a uma gestão rígida e inflexível não consegue atender às demandas dos cidadãos, tornando-se, portanto, uma administração ineficiente. Daí a necessidade de uma nova administração pública pautada pelo emprego dos princípios e práticas do mercado que passam a ser os parâmetros de eficiência.

O Quadro 2 apresenta uma síntese comparativa entre a administração burocrática e administração gerencial, a fim de demonstrar os principais elementos que possuem discordância teórica e operacional.

Quadro 4 – Comparativo entre Administração Burocrática e Administração Gerencial (continua)

Administração pública burocrática	Administração pública gerencial
Concentra-se no processo, em definir procedimentos para a contratação de pessoal; para a compra de bens e serviços; e em satisfazer as demandas dos cidadãos.	Orienta-se para resultados.
Não considera a alta ineficiência envolvida, porque acredita que este seja o modo mais seguro de evitar o nepotismo e a corrupção.	Deve-se combater o nepotismo e a corrupção, mas, para isso, não são necessários procedimentos rígidos, pois atualmente se rejeita universalmente que se confundam os patrimônios público e privado.

Quadro 4 – Comparativo entre Administração Burocrática e Administração Gerencial (continuação)

Administração pública burocrática	Administração pública gerencial
Os controles são preventivos, vêm a priori. Punir os desvios é sempre difícil, se não impossível; prefere, pois, prevenir.	Uso de novas contraestratégias: descentralização; delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público; rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato.
É autorreferente. Promove seus próprios interesses, interessam-se, primariamente, em afirmar o poder do Estado sobre os cidadãos. Surgiu para afirmar o poder do Estado em oposição a poderes feudais ou regionais.	Orientada para o cidadão. O poder do Estado já não está sob ameaça grave nos países desenvolvidos nem nos países semidesenvolvidos. O serviço público já não precisa ser autorreferente, mas se orientar pela ideia de “serviço ao cidadão”.
Não existe confiança nos políticos e funcionários. É preciso evitar a discricionariedade de gestores públicos.	Políticos e funcionários públicos merecem pelo menos um certo grau de confiança. Confiança limitada, permanentemente controlada por resultados, mas ainda assim suficiente para permitir a delegação; para que o gestor público possa ter liberdade de escolher os meios mais apropriados ao cumprimento das metas prefixadas.
O cidadão é usuário dos serviços públicos.	Os cidadãos são tratados como clientes, cujas necessidades devem ser satisfeitas pelo serviço público.
As esferas públicas e privadas são tratadas como impermeáveis, como estratégia para enfrentar as ameaças de corrupção e patrimonialismo. São tratadas como distintas e incompatíveis.	As fronteiras formais/legais do Estado tornam-se analiticamente impertinentes. São sugeridos mecanismos de suavização da distinção das duas esferas.
Funções administrativas enfatizadas: controle e organização.	Funções administrativas enfatizadas: controle e planejamento.

Fonte: Elaborada pela autora com base em Bresser-Pereira (2006); Secchi (2009); Nunes (2018).

Porém, cabe mencionar que a administração gerencial não excluiu integralmente os princípios da administração burocrática, sendo o controle um ponto em comum entre os modelos, conforme Secchi (2009) e Nunes (2018), o qual, no caso do modelo burocrático, há o controle dos agentes públicos, das comunicações, das relações intraorganizacionais e da organização com o ambiente; e no gerencialismo, há tanto o controle dos políticos sobre a máquina administrativa quanto o controle dos resultados das políticas públicas. Ou seja, o controle é comum aos dois modelos, mas possuem formatos de execução diferenciados.

Numa perspectiva mais crítica, Paula (2020) chama a atenção para o que Weber buscou ao elaborar a administração, destacando que a burocracia é para além de uma estrutura, é uma forma de dominação e rememora que “[...] a burocracia é um produto de um contexto histórico, estando sujeita a adaptações para atender os interesses dominantes” (Weber, 1999, *apud* Paula,

2020, p. 94) o que coaduna com a visão de Weber sobre Estado moderno, que representa uma associação política de dominação (Weber, 1979, p. 45 apud Gandini, 2008, p.200).

E com essas considerações, pondera que a nova organização administrativa pós-burocrática é uma “nova expressão da burocracia”, constituindo-se em uma adaptação necessária do antigo modelo organizacional ao novo contexto histórico que tornou a flexibilização da produção uma regra, mantendo a dominação nas relações de trabalho e não promovendo incompatibilidade entre burocracia e mercado.

[...] a burocracia e o mercado são formas de organização social compatíveis e complementares, pois as relações de mercado não perturbam as relações de poder e hierarquia. [...] ambas baseiam sua estabilidade na possibilidade de prever resultados e exercer o controle, distinguindo-se apenas pelas técnicas e meios utilizados para isto (Paula, 2020, p. 97).

Retomamos, por fim, a crise econômica que se aprofundou nos anos 1970 e que foi creditada parcialmente ao formato de Estado que como ente centralizador e executor das políticas não conseguiu operacionalizar com eficiência as demandas da população, em especial no período pós-Segunda Guerra, com a ampliação de políticas sociais. Entre as alternativas lançadas para a recuperação dos países em declínio econômico encontra-se a reforma do Estado, que mediante um novo modelo de acumulação em curso precisava, entre outras medidas, reformar sua administração, tida como inadequada e ineficiente. Com um projeto político e ideológico subordinado ao mercado, a administração pública obrigatoriamente seguiria a mesma direção, haja vista ela ser um dos canais que constituíam o caminho para a implantação desse ideário.

Portanto, assim como o modelo burocrático foi criado para materializar um formato de administração em que prevalecesse os interesses da classe hegemônica à época, adequando-se ao modo de produção capitalista em ascensão, a administração gerencial, na mesma concepção, empenha-se no ajustamento do serviço público à reestruturação do capitalismo de forma a preservar a hegemonia dos grupos dominantes, pois, como menciona Marx,

Em uma certa etapa de seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes, ou, o que não é mais que sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais elas se haviam desenvolvido até então. De formas evolutivas das forças produtivas que eram, essas relações convertem-se em entraves. Abre-se, então, uma época de revolução social. A

transformação que se produziu na base econômica transforma mais ou menos lenta ou rapidamente toda a colossal superestrutura (2008, p. 47-48).

Ao contextualizar a NGP na redefinição do Estado e como se deu historicamente sua constituição, apresentaram-se alguns elementos gerais que a caracterizam. Visando aprofundar suas definições e particularidades, abordaremos a seguir como a NGP está sendo formulada, apresentando seus conceitos, principais características e limitações.

3.3 Nova Gestão Pública: definições, características e críticas

A NGP compõe o quadro da reforma gerencial e, ao olhar de seus defensores, seria responsável por modernizar e trazer mais eficiência à administração pública. Nessa perspectiva, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), que elaborou uma proposta de construção de um novo modelo de Estado para a América Latina, destacando a necessidade e as características principais constituidoras da reforma gerencial da administração pública, defende que para aumentar a governança²⁰ do Estado, bem como para melhorar a governabilidade democrática do sistema político, é fundamental a implantação da reforma gerencial (Clad, 1999).

Como já mencionado no item 2.1 e 2.2, a reforma gerencial é decorrente da crise instalada nos anos 1970, na qual ecoou-se a crítica ao modelo de Estado *keynesiano* e consubstanciou-se o pensamento neoliberal que, segundo Paula (2020) e Costa (2019), é a base teórica da Nova Gestão Pública em consonância com a influência da teoria da Escolha Pública. Paula destaca que o neoliberalismo estabelece um novo papel para o Estado, “[...] reduzir sua intervenção no funcionamento do setor privado e da sociedade, mas ao mesmo tempo manter esta intervenção para garantir a existência do livre-mercado” (2020, p. 32) e reforça a eficiência do mercado em relação ao Estado.

A teoria da Escolha Pública aplica os princípios da economia no campo da política e, alicerçada na concepção neoliberal, critica a ineficiência do Estado e sua burocracia. Com isso, recomenda para a superação da ineficiência da administração pública a introdução das concepções da gestão privada, pois o setor público é avaliado como um serviço que não atende às necessidades da sociedade, sendo consequência da forma que desenvolve suas práticas administrativas e em contrapartida, os princípios e estratégias do ambiente privados são bem-sucedidos e exitosos. Diante disso, há o que Costa (2019) denominou em uma dicotomia gestão “estatal-centralizada-ineficiente”, de um lado, e “mercado-concorrencial-perfeito”, de outro, que para a teoria da Escolha Pública, só será superada mediante a introdução das “[...] concepções de gestão privada nas instituições públicas sem alterar a propriedade dessas últimas” (2019, p. 49).

Percebemos que as concepções e particularidades presentes na NGP estão assentadas na reformulação do Estado e sua inter-relação com o mercado e reiteramos que a NGP não

²⁰ Para o Clad, governança é a capacidade do Estado de transformar a realidade, de forma eficiente e efetiva, são as decisões politicamente tomadas (1999).

representa somente um arcabouço teórico e instrumental de administração aplicado à gestão pública, ela está assentada sob um projeto político e ideológico, com interesses atrelados a uma ordem hegemônica. Sobre isso, Matas frisa: “En este sentido hay que abandonar la idea que la Nueva Gestión Pública es sólo un conjunto de instrumentos para la mejora de la gestión sino que hay que tener en cuenta que también llevan incorporados valores ideológicos y administrativos²¹ (2001, p. 7).

Ademais, como diz Dasso Júnior (2015), não podemos simplificar a Nova Gestão Pública como um modelo único de Teoria da Administração Pública, pois sua instalação em diferentes países, com distintas especificidades culturais e históricas provocaram práticas distintas. Entretanto, apesar das peculiaridades de cada país, região ou período, existem preceitos teóricos comuns compartilhados nas reformas. Oliveira complementa que a NGP

[...] não é uma entidade homogênea, mas resulta da sedimentação progressiva de novas maneiras de pensar a organização administrativa, a importação das práticas da administração privada, dos ensinamentos tirados da experimentação conduzida no países anglo-saxões e de preconização de organismos internacionais (2015, p. 631).

Isso posto, destacamos algumas definições e aspectos que compõem esse modelo. Secchi define administração pública gerencial ou nova gestão pública como “um modelo normativo pós-burocrático para a estruturação e a gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (2009, p. 354).

Da mesma forma, Santos enfatiza que a NGP

[...] veio para dar maior agilidade e imprimir qualidade ao atendimento por parte do Estado e se assenta em determinados princípios mercadológicos, como: eficiência, flexibilidade, qualidade total, controle de resultados (desempenho), próxima do cidadão-cliente (nem todos são clientes), descentralização, dentre outros (2012, p. 102).

Verger e Normand contribuem dizendo que

La nueva gestión pública (NGP) es un programa de reforma del sector público que aplica conocimientos e instrumentos de la gestión empresarial de disciplinas afines, y que tiene como finalidad mejorar a eficiencia, la eficacia

²¹ “Nesse sentido, é necessário abandonar a ideia de que a Nova Gestão Pública é apenas um conjunto de instrumentos para a melhoria da gestão, mas deve-se levar em conta que também incorporam valores ideológicos e administrativos” (tradução nossa).

y el rendimiento general de los servicios públicos en las burocracias modernas²² (2015, p. 599).

A NGP é apontada semelhantemente por Dasso Júnior, constituindo-se uma teoria de administração pública que “[...] adota um enfoque empresarial para a gestão, dando ênfase à redução de custos, à eficácia e à eficiência dos aparelhos de Estado e propondo a clientelização dos cidadãos” (2015, p. 13).

Com estas considerações, concluímos que a Nova Gestão Pública visa incorporar e operacionalizar princípios (eficiência, flexibilidade, descentralização, meritocracia, competitividade, entre outros) e estratégias (redução de custos, estabelecimento de metas, avaliação de desempenho, controle dos resultados etc.) da administração privada à gestão pública.

Os elementos centrais que compõem a NGP foram inicialmente elencados no artigo “*A public management for all seasons?*”, escrito por Christopher Hood e os destacamos pela citação de Dasso Júnior (2015).

Christopher HOOD (1991, p. 04 e 05) foi quem primeiro definiu a “Nova Gestão Pública”, a partir da conjunção de sete elementos: profissionalização da gestão nas organizações públicas; padrões de desempenho e medidas de avaliação com objetivos mensuráveis e claramente definidos; ênfase no controle e nos resultados; desagregação das grandes unidades do setor público; introdução da competição no setor público; uso de práticas de gestão do setor privado; ênfase na disciplina e na utilização dos recursos, cortando custos e procurando maior eficiência e economia (Dasso Júnior, 2015, p. 12).

Em sintonia com esses pressupostos, o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (Clad), ao adaptar a proposta de reforma gerencial aos países da América Latina relacionou as seguintes características sobre a administração gerencial:

[...] profissionalização da alta burocracia como ponto de partida; transparência e responsabilização; descentralização na execução dos serviços públicos; desconcentração organizacional nas atividades exclusivas do Estado; controle dos resultados; implementação de novas formas de controle; duas formas de unidades administrativas autônomas: agências que realizam atividades exclusivas de Estado e agências descentralizadas, que atuam nos serviços sociais e científicos; orientação da prestação dos serviços para o cidadão-usuário; modificar o papel da burocracia com relação à democratização do

²² “A Nova Gestão Pública (NGP) é um programa de reforma do setor público que aplica conhecimentos e ferramentas de gestão empresarial e disciplinas relacionadas, e que visa melhorar a eficiência, eficácia e desempenho geral dos serviços públicos nas burocracias modernas” (tradução nossa).

poder público, aumentando o grau de responsabilização do servido público (CLAD, 1999, p. 129 e ss.).

Com essas características, vimos que o elemento central da NGP perpassa pela implantação de medidas próprias da atividade privada na administração pública e essa questão levanta críticas como as apontadas por Dasso Júnior, que denomina como as falências desse modelo.

A ênfase na “profissionalização da alta burocracia” denota uma visão absolutamente elitista do poder;
Há uma desvalorização da função pública;
Com transparência e responsabilização, busca-se apenas diminuir a corrupção, não existe o objetivo de compartilhar a tomada de decisões;
Avaliar por meio do cumprimento de metas representa somente a dimensão econômica do serviço público e desconsidera a dimensão humana da vida em sociedade;
Há o controle da gestão, mas nunca o seu compartilhamento;
A criação de entes descentralizados, que atuam nos serviços sociais e científicos para o denominado “setor público não estatal” representa a privatização dos serviços públicos na área social (2015, p. 12-13).

Paula (2020) igualmente reforça os limites da forma de organização da Nova Gestão Pública e da mesma forma entende que há a formação de uma nova elite burocrática e acrescenta ainda que ao contrário do que se previa não há redução dos gastos públicos, pois a reorganização do Estado impõe a criação de uma nova camada de burocratas que precisarão lidar com as mudanças do novo modelo de gestão, bem como da regulação das atividades estatais que foram transferidas para o setor privado.

Favorável à NGP, Bresser-Pereira (2000) assinala que ao se efetivar as práticas gerenciais na administração pública, oferece-se à sociedade um serviço de melhor qualidade, partindo do critério de melhor atendimento ao “cidadão-cliente” (p. 65) a um custo menor. Entretanto, quando se fala em qualidade, devemos lembrar que o parâmetro está condicionado à qualidade sob os pressupostos do mercado, o que possivelmente descaracterizará sua natureza numa perspectiva pública. Souza e Cabral Neto (2017) expõem que com a introdução da cultura empresarial, o conceito de qualidade dos serviços públicos é ressignificado. Assim, questionamos: é possível parametrizar a qualidade dos resultados do serviço público com base em indicadores e critérios exclusivamente mercadológicos, sob as prescrições da ordem econômica? Aos defensores da NGP, isso não só é possível, como fundamental. Contudo, Dasso Júnior alerta que

Avaliar a Administração Pública pelo cumprimento ou não de metas, utilizando mecanismos como o contrato de gestão, representa a aplicação da lógica gerencial, em que o único que conta é a dimensão econômica do serviço público, desconsiderando por completo a dimensão humana da vida em sociedade (2015, p. 13).

A aplicação da lógica gerencial no serviço público parte da convicção de que o formato administrativo praticado no setor privado é eficiente, ágil, eficaz e efetivo. Em contrapartida, a administração pública, ou melhor, tudo que é oriundo do setor público está em posição oposta. Dessa forma, nada mais apropriado, segundo os partidários da NGP, do que adaptar as práticas exitosas da administração empresarial à gestão pública, incorrendo, no entanto, em uma “visão privada do ‘público’” (Dasso Júnior, 2015, p. 14).

O autor continua refletindo que é um erro conceitual grave inspirar-se na gestão privada, pois a gestão pública é, pelos fins e meios, absolutamente diferente da gestão privada, isso porque ambas se distinguem nas suas naturezas, enquanto a administração pública atua para realização de interesses gerais, a administração privada trabalha em prol de interesses particulares, na busca do lucro. Ou como diz Matas, “[...] los instrumentos de la Nueva Gestión Pública priorizan más la eficiencia, tanto del mercado como del sector público, por encima de otros criterios como puede ser la equidade.²³” (2001, p. 7).

Sob ponto de vista semelhante, Paula (2020) avalia que há incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público, que há um descompasso entre as dimensões²⁴ que são fundamentais para a construção de uma gestão pública democrática e pondera

[...] uma vez que a administração de empresas assumiu uma posição hegemônica na produção do conhecimento administrativo, a administração pública vem se mantendo subordinada aos seus princípios e recomendações. No entanto, posto que a gestão do setor privado se volta predominantemente para os resultados, a democratização e o interesse público acabam perdendo terreno para a eficiência técnica (2005, p. 22).

²³ “Os novos instrumentos da Nova Gestão Pública priorizam a eficiência, tanto no mercado quanto no setor público, em detrimento de outros critérios como a equidade” (tradução nossa).

²⁴ A dimensão econômico-financeira que se relaciona com os problemas no âmbito das finanças públicas e investimentos estatais; a dimensão institucional-administrativa, que abrange problemas de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal; a dimensão sociopolítica que compreende os problemas situados no âmbito das relações entre Estado e sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão pública (PAULA, 2020, p. 21).

O aspecto democrático é questionado por Paula, pois há centralização do poder nas instâncias executivas, reforçando uma estrutura do aparelho do Estado com o poder de decisão na cúpula gerencial. A autora defende que a administração pública gerencial reproduz uma dinâmica administrativa centralizadora nas relações de poder, restringindo o acesso dos cidadãos ao processo decisório e numa dimensão mais estrutural, restringe o “alargamento da democracia” (Paula, 2020, p. 81).

Compreendemos que a lógica do privado como referência, um dos elementos mais importantes à NGP, poderá transformar a natureza da gestão pública a serviço do bem coletivo para um serviço direcionado a vantagens privadas de um grupo restrito. Lógica esta que pode ser vista como a consolidação de um aparato administrativo do Estado em prol dos interesses da classe econômica e politicamente dominante, como nos remete Marx.

A conversão do cidadão em cliente, visto como pagador de impostos e como cliente dos serviços prestados pela administração, é outro aspecto bastante difundido nas ideias da NGP, como ressaltou Bresser-Pereira no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, “[...] a administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços” (Brasil, 1995, p. 17).

Em crítica a essa transição conceitual, Dasso Júnior (2015) salienta que não se trata de uma simples discussão semântica. Está sob uma concepção ideológica. Para o autor, ao usar a expressão “cliente” ou “usuário” está se fragmentando e fragilizando o único conceito legítimo na relação do indivíduo com o Estado: o de cidadão e ainda “[...] usar qualquer termo diverso de cidadão é uma opção ideológica que objetiva dar um caráter apolítico à teoria da Administração Pública” (p. 17). Reitera que a denominação “cliente” consolida o caráter comercial no serviço público, tornando a prestação do serviço público uma relação privada entre o prestador e o receptor.

Cidadão inclui-se em uma categoria jurídica específica, pois o Estado permanece sempre com a responsabilidade pela adequada prestação de serviço público, mesmo que a atividade tenha sido delegada a um ente privado. A par das referências reducionistas, a expressão cidadão é a que melhor conforma o sentido sobre quem é o destinatário dos serviços públicos; é a que dá conta das especificidades do serviço público, que tem que contemplar o interesse público e os aspectos democráticos (Dasso Júnior, 2015, p. 18).

Podemos constatar que a NGP possui aspectos que são elementos centrais nesse modelo de administração, sendo a subserviência à lógica mercadológica a diretriz para todos os

mecanismos complementares. As práticas empresariais tornam-se o padrão a ser seguido na administração pública, através de uma reforma gerencial que compõe uma conjuntura de reformulação do Estado para a preservação da estrutura de poder proveniente da reestruturação do modo de produção capitalista.

Frente a essa nova organização econômica, verificamos que o estabelecimento da NGP visava a destituição do modelo burocrático, considerada uma administração morosa, cara e ineficiente em prol da instalação de um modelo de administração mais ágil, com menores custos e eficiente, tendo como referência as concepções e princípios da gestão privada. Logo, podemos eleger a aplicação da lógica gerencial das empresas privadas à administração pública como eixo estruturante da Nova Gestão Pública, situada entre as medidas lançadas para a superação da crise do Estado de acordo os neoliberais, ou numa corrente oposta e crítica ao capitalismo, para a superação da crise do capital.

Por fim, compreendemos que a NGP e suas implicações é uma dimensão derivada do ideário neoliberal e que ao efetivar-se mediante as reformas gerenciais em diversos países e tornar-se um modelo de administração hegemônica estende-se a todas as áreas de atuação do Estado, abrangendo todos os níveis e esferas de governo, envolvendo sobremaneira o âmbito das políticas sociais e encontra na sua execução espaços permeados de contradições e determinações sociais, econômicas e históricas, de forma que sua implantação também é mediada por esse conjunto de totalidades e, assim, não ocorre de forma imparcial e neutra a essas condições. Nesse sentido, abordaremos a seguir como se consolidou a reforma do Estado brasileiro e de sua administração pública no contexto das reformas internacionais, particularmente a partir da década de 1990, visto que a NGP está diretamente relacionada à reforma do Estado nesse período.

3.4 A reforma do Estado brasileiro e a instituição da gestão gerencial na administração pública

A reforma do Estado brasileiro, que envolve entre outros aspectos a reforma da administração pública e a conseqüente instalação da gestão gerencial é um tema de ampla discussão na literatura. Cabe-nos mencionar aqui os principais apontamentos históricos da administração pública brasileira e os elementos que constituíram a reforma administrativa gerencial a fim de situar a instituição da NGP na administração pública brasileira, precipuamente na década de 1990.

No Brasil, compondo o movimento internacional de reforma do Estado, a NGP se materializou como administração pública gerencial no governo Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002) com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare), que sob o comando de Luiz Carlos Bresser-Pereira elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e teve como missão implementar a reforma do aparelho do Estado brasileiro. Contudo, antes da reforma gerencial nos anos 1990, outros fatos interferiram na administração pública brasileira.

De acordo com Paula (2020), no período colonial²⁵, o Estado brasileiro era caracterizado por um sistema patrimonialista, na qual a política era centralizada na figura do rei e de seus conselheiros e o aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências. A administração patrimonialista, como exposta anteriormente, não distinguia o patrimônio público do privado e, desse modo, os interesses do monarca determinavam os caminhos da ação pública.

No Brasil, devido à tradição patrimonialista, os empregos e benefícios que auferem ao Estado, costumam estar ligados aos interesses pessoais e não aos interesses públicos. [...] a herança colonial contribuiu para que a centralização do poder na cúpula e o autoritarismo do poder público se tornassem traços distintivos da administração pública brasileira, que persistiram durante a República Velha (1889-1929) e a era Vargas (1930-1945) (Paula, 2020, p. 106).

Posteriormente, na tentativa de profissionalizar o serviço público, são apontadas por Santos (2012), Paula (2020), Bresser-Pereira (2006) e Costa (2008) três reformas administrativas do Estado na história da administração pública brasileira. A primeira ocorre no governo de Vargas, nos anos 1930, e ficou conhecida como reforma burocrática. O marco desse período foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), que buscou organizar a administração pública assentada na introdução dos princípios da administração clássica. Bresser-Pereira afirma que a criação do Dasp não representou somente a implantação da administração pública burocrática, mas, ainda, “[...] a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica” (2006, p. 243).

Segundo Costa (2008), o governo Vargas iniciou uma série de mudanças e transformações no aparelho do Estado: a racionalização burocrática do serviço público, por meio da padronização, normatização e implantação de mecanismos de controle, notadamente

²⁵ Ver mais em Paula (2020) e Costa (2008).

nas áreas de pessoal, material e finanças; criação de inúmeros organismos especializados e empresas estatais; medidas visando à racionalização dos procedimentos. E acrescenta,

De todas essas medidas, a mais emblemática foi a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, “o líder incontestado da reforma e, em grande parte, seu executor” (Wahrlich, 1974:29). O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção. [...] A ênfase maior era dada à gestão de meios e às atividades de administração em geral, sem se preocupar com a racionalidade das atividades substantivas. A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo (Costa, 2008, p. 845-846).

Porém, nesse ínterim, embora a reforma tenha representado a introdução da administração burocrática clássica, Bresser-Pereira (2006) destaca que em 1938 há um primeiro sinal da administração pública gerencial, com a criação da primeira autarquia, surgindo a ideia de descentralização na administração pública. Entretanto, é somente no final dos anos 1960 que ocorreu a primeira tentativa de reforma gerencial na administração pública brasileira, com a publicação do Decreto-lei n. 200 de 1967²⁶, como assinala Bresser-Pereira, “[...] a reforma iniciada pelo Decreto-lei n. 200 foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil” (2006, p. 244).

A reforma nos anos 1930 buscou a implementação da administração clássica. Já no início da ditadura em 1964, a segunda reforma administrativa do Estado brasileiro buscou substituir o modelo clássico, também sob o discurso da modernização, da flexibilidade, da desburocratização e, especialmente, da descentralização, segundo Santos (2012). Nesse período,

O “modelo clássico” de administração foi, praticamente substituído a partir de 1964. Nessa época, consolidava-se o modelo chamado “administração para o desenvolvimento”, voltado fundamentalmente para a expansão da intervenção do Estado na vida econômica e social e para a descentralização das atividades do setor público, tendo como premissas básicas a substituição de funcionários estatutários por celetistas [...] e da criação de entidades da Administração

²⁶ Sobre a reforma administrativa de 1967, consultar Bresser-Pereira (2006), Costa (2008) e Marcelino (1989).

descentralizada para a realização da intervenção econômica do Estado (Marcelino, 1989, p. 107).

Costa (2008) destaca o Decreto-lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967, como “o mais sistemático e ambicioso empreendimento para a reforma da administração federal” (p. 851), que funcionou como lei orgânica da administração pública, fixando princípios, estabelecendo conceitos, balizando estruturas, determinando providências, apoiando-se numa doutrina consistente e em preceitos claros de organização e funcionamento da máquina administrativa.

De acordo com o autor, o decreto definia que a administração pública deveria se guiar pelos princípios do planejamento, da coordenação, da descentralização, da delegação de competência e do controle; a distinção entre a administração direta – os ministérios e demais órgãos diretamente subordinados ao presidente da República – e a indireta, constituída pelos órgãos descentralizados – autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista; a estrutura do Poder Executivo federal, indicando os órgãos de assistência imediata do presidente da República e distribuindo os ministérios entre os setores político, econômico, social, militar e de planejamento, além de apontar os órgãos essenciais comuns aos diversos ministérios; os sistemas de atividades auxiliares – pessoal, orçamento, estatística, administração financeira, contabilidade e auditoria e serviços gerais; as bases do controle externo e interno; as diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; e as normas de aquisição e contratação de bens e serviços.

Como consequência da tentativa de modernizar a administração pública, a reforma na década de 1960 multiplicou as entidades da administração indireta (descentralizada): fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista e autarquia, que diante da expansão buscavam maior agilidade e flexibilidade de atuação dessas entidades, melhor atendimento às demandas do Estado e da sociedade, facilidade de aporte de recursos e facilidade de recrutamento, seleção e remuneração de pessoal (Marcelino, 1989). Nesse contexto, Bresser-Pereira (2006) evidencia que a reforma posta pelo Decreto-lei n. 200 deu ênfase à descentralização, mediante a autonomia da administração indireta, considerando a eficiência atribuída à administração descentralizada e a crítica à rigidez da administração direta.

Bresser-Pereira (2006) assinala que com o enfraquecimento do núcleo estratégico do Estado, ocasionado pela estratégia do regime militar em contratar os escalões superiores da administração por meio das empresas estatais em vez de investir na formação de administradores de alto nível através de concursos públicos, aliada à crise política do regimento

militar em meados dos anos 1970, agravou a situação da administração pública, levando a reforma do Decreto-lei n. 200 a ficar pela metade e fracassar.

Destaca-se que ambas as reformas, de 1936 e de 1967, ocorreram no ambiente político de ditadura no país, sendo implementadas de forma impositiva e com pouca ou quase nenhuma participação da sociedade, fato este que está presente no percurso histórico da formação e organização do Estado brasileiro.

É importante ressaltar o fato de que os momentos mais significativos de organização do Estado brasileiro ocorreram sempre sob o patrocínio de sistemas autoritários de governo, por isso mesmo distantes da participação e do controle da própria sociedade. Foi assim nos primórdios de nossa organização como Nação, sob a tutela do sistema administrativo português e tem continuado assim no período mais moderno de nossa história: a Reforma Administrativa do Estado Novo e a do Decreto-lei n. 200, ao final do Governo Castello Branco (Marcelino, 1989, p. 112).

Bresser-Pereira pontua que com o declínio da reforma iniciada em 1967 e na transição para o regime democrático em março de 1985, com a eleição de Tancredo Neves e a posse de José Sarney, não se apresentou perspectiva de reforma do aparelho do Estado. Ao contrário, houve uma volta, no plano administrativo, aos ideais burocráticos dos anos 1930, consolidados inclusive na Constituição de 1988, que ao olhar de Bresser-Pereira sacramentou uma administração pública arcaica e burocrática ao extremo, “[...] uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade seria dada à administração direta, e não à indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública” (2006, p. 246).

O retorno à instalação e defesa dos princípios da administração burocrática clássica é vista obviamente como um retrocesso pelos apoiadores da administração gerencial, pois representa uma administração pública ineficiente que não atende as demandas da sociedade. O modelo burocrático é considerado centralizador e moroso e em consequência prejudica o pleno funcionamento da administração pública e, como houve na reforma de 1967, a implantação de medidas descentralizadoras, sob o discurso da flexibilização e descentralização da atividade pública, principalmente pela ampliação e fortalecimento da administração indireta, a insatisfação dos reformadores gerencialistas é veemente.

Todavia, Bresser-Pereira (2006) pondera que não se trata de excluir intransigentemente a administração burocrática da administração pública. Alega que o objetivo geral da reforma administrativa gerencial é transitar de uma administração pública burocrática para gerencial,

“[...] a administração pública gerencial deve ser construída sobre a administração pública burocrática” (p. 264) considerando as conquistas e aspectos positivos do modelo burocrático e eliminando o que não serve.

Portanto, a reforma gerencial é a terceira reforma administrativa do Estado brasileiro, ocorrida na década de 1990, nos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998; 1999-2002), apesar de ter sido, conforme Paula (2020), um desdobramento da adesão do governo anterior, do presidente Fernando Collor de Mello (1990-1992)²⁷, ao Consenso de Washington, que orientou os ajustes estruturais para a crise latino-americana.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi o documento orientador da reforma do Estado brasileiro e é com base nele que podem ser elencados os principais aspectos que promoveram a inserção da NGP na administração pública brasileira.

De início, no primeiro parágrafo de apresentação do Plano, o presidente Fernando Henrique Cardoso escreve:

A crise brasileira da última década foi também uma crise do Estado. Em razão do modelo de desenvolvimento que Governos anteriores adotaram, o Estado desviou-se de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, o que acarretou, além da gradual deterioração dos serviços públicos, a que recorre, em particular, a parcela menos favorecida da população, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, da inflação. Nesse sentido, a reforma do Estado passou a ser instrumento indispensável para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Somente assim será possível promover a correção das desigualdades sociais e regionais (Brasil, 1995, p. 6).

A reforma no Brasil estava evidentemente alinhada ao contexto internacional de reforma do Estado e da mesma forma trouxe para o centro das discussões a crise econômica vivenciada no país, percebida com o fracasso do Plano Cruzado (1987) e da hiperinflação (1990), como menciona Bresser-Pereira (2006). Percebemos que o quadro de crise é evidenciado na apresentação do Plano, que destaca, em consonância com os princípios neoliberais, o problema da ampla atuação do Estado e a deterioração do serviço público em vista da sobrecarga de ação do Estado e de sua defasada administração, ocasionando uma grave crise.

Nesta dimensão, resgatamos a reflexão de Saviani (2017) sobre como as crises conjunturais são encaradas em perspectivas opostas pelas classes. Para a classe dominada, são

²⁷ O presidente Collor renunciou ao cargo em 29 de dezembro de 1992, em meio ao seu processo de *impeachment*. Assumiu a presidência o vice-presidente Itamar Franco, que ficou até o final do mandato (1994).

contradições da estrutura e, nesse caso, da estrutura capitalista, que pode contribuir para mudar a correlação de forças e transformar a estrutura da sociedade. Enquanto para a classe dominante, as crises são desarranjos, disfunções que exigem apenas ajustes, rearranjos – reformas. Em vista disso, podemos compreender que a reforma do Estado, na perspectiva de quem detém o poder, vislumbra a readequação do Estado como um ajuste necessário a fim de garantir a manutenção da estrutura da sociedade vigente e por isso é imprescindível fortalecer o discurso da crise do Estado, desconsiderando as contradições inerentes ao capitalismo. Da mesma forma, Behring acrescenta que

A crise, sempre localizada no Estado, e a tecnologia – tratada como se tivesse vida própria – vão requerer ajustes estruturais que atingem a todos de forma supostamente igual, e que exigem iguais sacrifícios de todos. Dessa forma, diluem-se as diferenças de classe num consentido e sofrido esforço geral de ajuste e de “reformas” (Behring, 2009, p. 15).

O diagnóstico de crise do Estado é o eixo que percorre o texto e a intenção do PDRAE que a define como

(1) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa; (2) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, a qual se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e (3) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática (Brasil, 1995, p. 10-11).

É diante dessa conjuntura que os objetivos globais da reforma do aparelho do Estado brasileiro apresentados no PDRAE são:

- Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.
- Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.
- Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.
- Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União (Brasil, 1995, p. 45).

Em linhas gerais, para Bresser-Pereira, a reforma centrou-se em dois aspectos: 1) o ajuste fiscal, por meio da exoneração de funcionários, pela definição clara do teto remuneratório dos servidores e pela modificação do sistema de aposentadoria, com o aumento do tempo de serviço e a idade mínima para aposentadoria; 2) tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento dos cidadãos.

O PDRAE, visando superar a administração burocrática e modernizar a administração pública, replicou as características já apresentadas sobre a NGP, reiterou as recomendações oriundas das reformas ocorridas em outros países e determinou: “[...] a reforma do aparelho do Estado no Brasil significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública da cultura e das técnicas gerenciais modernas” (1995, p. 18). As técnicas gerenciais modernas, evidentemente, são as utilizadas no setor privado, e que se tornaram referência a serem seguidas pelo setor público.

Entretanto, Paula (2020) critica a defesa da NGP como uma abordagem moderna ou inovadora, pois questiona o seu grau de inovação, “[...] uma vez que esse modelo tende a imitar as ideias e práticas da gestão empresarial, desviando-se da elaboração de alternativas administrativas adequadas para o setor público” (2020, p. 23). Ou seja, as práticas são transferidas do espaço privado para o público sem a criação de alternativas que considerem a natureza do setor público, sendo assim, podemos conceituar como inovação o mero deslocamento de práticas já estabelecidas no campo privado para a administração pública?

Na trilha do pensamento neoliberal, a reforma do Estado brasileiro no contexto de redefinição do papel do Estado é colocada pelo Plano a fim de demonstrar que o Estado deve passar de provedor a regulador, deixando de ser “[...] o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (1995, p. 12), o que possibilitará a materialização de um aspecto vital da NGP – a privatização, que perante o argumento da descentralização dos serviços públicos e a delegação de autoridade possibilita não somente a venda de empresas estatais, mas a transferência de serviços antes exclusivos do Estados para um “terceiro marco institucional”, o “espaço público não-estatal” (Clad, 1999, p. 136). Diante disso, o Plano justifica que “[...] reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado” (Brasil, 1995, p. 12).

Por conseguinte, para a administração pública gerencial ser posta em ação, o Plano explicita que é necessária uma estrutura reformada, descentralizada e que sejam definidos claramente os setores em que o Estado opera, as competências e as modalidades de

administração mais adequadas a cada setor e, para isso, o Estado deve contar com quatro setores: o núcleo estratégico, as atividades exclusivas, os serviços não exclusivos e a produção de bens e serviços para o mercado.

O núcleo estratégico é o centro no qual se definem a lei e as políticas públicas, e se garante, em nível alto, seu cumprimento. É formado pelo parlamento, pelos tribunais, pelo presidente ou primeiro-ministro, por seus ministros e pela cúpula dos servidores civis.

As atividades exclusivas são aquelas que envolvem o poder de Estado. São as atividades que garantem diretamente que as leis e as políticas públicas sejam cumpridas e financiadas. Integram este setor as forças armadas, a polícia, a agência arrecadadora de impostos — as tradicionais funções do Estado —, e também as agências reguladoras, as agências de financiamento, fomento e controle dos serviços sociais e da seguridade social

Os serviços não exclusivos são os serviços que o Estado provê, mas que [...], podem ser também oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal. Este setor compreende os serviços de educação, de saúde, culturais e de pesquisa científica.

O setor de produção de bens e serviços é formado pelas estatais (Bresser-Pereira, 2014, p. 17).

A estruturação do Estado em quatro setores é apresentada como uma condição para a reforma administrativa, pois “a ideia geral é descentralizar, delegar autoridade” (Bresser-Pereira, 2006, p. 33). Essa estrutura é patentemente associada à ideia de redução do Estado, pois sob o argumento de descentralizar para desonerar o Estado do acúmulo de funções, abre-se a possibilidade para a atuação de outras entidades em papéis atribuídos ao Estado em áreas, como, por exemplo, saúde, educação, cultura e pesquisa científica, que ao serem consideradas atividades não exclusivas do Estado, pode representar a desresponsabilização do poder público com a educação e o repasse do controle das políticas para entidades públicas não estatais, onde não se terá a garantia de ações em prol do bem comum.

Esta reforma flexibiliza tanto a administração pública, que dá abertura para o ingresso de novos protagonistas na efetivação dos serviços prestados à população. Exemplo disso, é o advento da separação da atuação pública, entre atividades exclusivas e as não exclusivas do Estado, nessas últimas se enquadram a educação, a saúde, a pesquisa científica, dentre outras, que serão transferidas para o setor público não estatal e a produção de bens e serviços para o mercado (Santos, 2012, p. 98).

Em defesa do setor público não estatal, Bresser-Pereira (2006) indica que no capitalismo contemporâneo, fora a propriedade privada, voltada para o lucro da empresa e para o consumo

privado, na propriedade pública estatal, voltada para o interesse público, há a propriedade não estatal, que são as instituições privadas voltadas para o interesse público.

O público não se confunde com o estatal. O espaço público é mais amplo que o estatal, já que pode ser estatal ou não estatal. [...] É pública a propriedade que é de todos para todos. É estatal a instituição que detém o poder de legislar e tributar, é estatal a propriedade que faz parte integrante do aparelho do Estado [...]. É privada a propriedade que se volta para o lucro ou para o consumo dos indivíduos ou dos grupos. [...]. Em princípio, todas as organizações sem fins lucrativos são ou devem ser organizações públicas não estatais. Sem dúvida poder-se-ia dizer que, afinal, continuamos apenas com as duas formas clássicas de propriedade: a pública e a privada, mas com duas importantes ressalvas: primeiro, a propriedade pública se subdivide em estatal e não estatal, ao invés de se confundir com a estatal; e segundo, as instituições de direito privado voltadas para o interesse público e não para o consumo privado não são privadas, mas públicas não estatais (Bresser-Pereira, 2006, p. 261-262).

A propriedade pública não estatal, de acordo com o PDRAE, constitui-se pelas “[...] organizações sem fins lucrativos, que não são propriedade de nenhum indivíduo ou grupo e estão orientadas diretamente para o atendimento do interesse público” (Brasil, 1995, p. 43). Com esse entendimento, o PDRAE intervém para transferir ao setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado, processo que ocorrerá com a publicização, definida como “[...] a descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado, como é o caso dos serviços de educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (Brasil, 1995, p. 12-13).

A estratégia de publicização, bem como a privatização das empresas estatais está entre as medidas de redução do Estado, pois ao deslocar para o mercado, o Estado

[...] reduz seu papel de executor ou prestador direto de serviços, mantendo-se entretanto no papel de regulador e provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde [...]. Como promotor desses serviços o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade [...]. Considerando esta tendência, pretende-se reforçar a governança – a capacidade de governo do Estado – através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão (Brasil, 1995, p. 13).

É no âmbito das atividades não exclusivas do Estado que surge e consolidam-se as organizações sociais, que de acordo com Paula (2020) são as entidades públicas não estatais que absorvem as atividades publicizáveis, mediante um contrato de gestão com o Estado e com o recebimento de dotação orçamentária pública total ou parcial para a prestação de serviços. Essas organizações sociais, portanto, terão financiamento do Estado, mas serão administradas por grupos privados sem fins lucrativos, controlados por um contrato de gestão.

Nesse contexto surge a esfera de atuação que representa o público não estatal, o Terceiro Setor, representando “as esferas da sociedade que não se encontram no mercado e tampouco no Estado” (Peroni, 2004, p. 5). A autora esclarece que

Apesar das definições pouco claras, há consenso em relação à tendência de transferência da responsabilidade sobre a oferta de políticas sociais da esfera estatal para instâncias de natureza privada, dos mais diversos formatos: empresas, sociedades sem fins lucrativos, fundações etc. (Peroni, 2004, p. 6).

Segundo Montaña e Duriguetto (2010), o chamado Terceiro Setor parte do ideológico pressuposto da divisão da realidade social em setores, na qual existiria um primeiro setor: o Estado; um segundo setor: o mercado; e um terceiro setor: a sociedade civil, sendo composto, de acordo com seus apoiadores, por organizações não lucrativas e não governamentais (ONGs), movimentos sociais, organizações e associações comunitárias; instituições de caridade, religiosas; atividades filantrópicas, fundações empresariais; ações solidárias; ações voluntárias e atividades pontuais e informais.

Numa perspectiva crítica, observam que o Terceiro Setor se trata de “1) atividades públicas desenvolvida por particulares; 2) para tratar de uma função social de resposta às necessidades sociais; 3) orientada por valores de solidariedade local, autorresponsabilização, voluntariado e individualização da ajuda” (Montaña; Duriguetto, 2010, p. 305). Com esse entendimento os autores tecem severas críticas ao Terceiro Setor, destacando que as ações desenvolvidas pelas organizações da sociedade civil assumem funções de resposta às demandas sociais que antes eram de responsabilidade fundamentalmente do Estado, substituindo os valores da solidariedade social e universalidade e direito de serviços. Isso ultrapassa o âmbito das organizações em si, o que está em jogo são “os fundamentos e responsabilidades inerentes à intervenção e respostas para a questão social” (*ibidem*, p. 306), ou seja, a alteração de um padrão de resposta social à questão social que desresponsabiliza o Estado, desonera o capital e autorresponsabiliza o cidadão e a comunidade (Montaña; Duriguetto, 2010).

Ao operar, portanto, uma transferência do fenômeno real – atividades que expressam funções sociais a partir de determinados valores – para um debate sobre organizações em determinado âmbito (ou setor), o que ocorre é uma verdadeira transformação de uma questão político-econômico-ideológica em outra meramente técnico-operativa. Em lugar de debater a função social em resposta às demandas sociais e os valores que a sustentam – seus fundamentos, modalidades e responsabilidades –, discute-se, isoladamente, se as organizações de determinado “setor” podem dar tal resposta melhor que outras. A discussão é levada para a comparação entre instituição estatal – tratada como burocrática, ineficiente, corrupta, rígida e em crise (fiscal) – e organizações do “terceiro setor” – tidas como dinâmicas, democráticas, “populares”, flexíveis, atendendo às particularidades regionais e categoriais (Montaño; Duriguetto, 2010, p. 306).

Logo compreendemos que a execução de políticas sociais por entidades do Terceiro Setor incide demasiadamente na transferência das responsabilidades do Estado com as demandas sociais, o que pode implicar na garantia de direitos básicos aos cidadãos, como saúde, educação e assistência social. É pertinente retomar que as políticas sociais foram alvo da reforma iniciada nos anos 1970 em âmbito internacional, pois seriam responsáveis pela desestabilização do Estado, devida especialmente à sua função de provedor e executor. Fortalece-se a ideia de que as políticas sociais são paternalistas, geradoras de desequilíbrio, com um custo excessivo do trabalho e deveriam ser acessadas via mercado, transformando-se em serviços privados (Behring, 2009).

Evidentemente, nessa perspectiva, os benefícios, serviços e programas sociais deixam de ser direitos sociais para se tornarem direito do consumidor. Daí as tendências de desresponsabilização e desfinanciamento da proteção social pelo Estado [...]. Deve-se considerar também que a degradação dos serviços públicos e o corte dos gastos sociais levam a um processo de privatização induzida nesse terreno. Ou seja, há uma mercantilização e transformação de políticas sociais em negócios (Behring, 2009, p. 9).

No Brasil, seguindo a tendência mundial, o Estado passa a ter um papel menos executor dos serviços sociais, assumindo um papel regulador. Nesse contexto, o PDRAE discorre ainda que para a reforma do aparelho do Estado, as estratégias percorrem três dimensões: a institucional-legal, referente às modificações no sistema jurídico, alterando as leis e regulamentos; a cultural, relativa à transição da cultura burocrática para uma cultura gerencial, uma mudança de valores; e gestão concernente a introduzir as práticas gerenciais na gestão pública, modernizando a estrutura organizacional e os métodos de gestão.

A implantação da Nova Gestão Pública situa-se, em termos práticos, na dimensão da gestão. A reforma gerencial é adotada como a solução para o aumento da eficiência e produtividade da administração pública, suplantando os males do patrimonialismo ainda presente e reavendo preceitos da administração burocrática que poderiam manter-se e incorporar-se à nova administração gerencial, orientada “[...] predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações” (Brasil, 1995, p. 16).

Para o alcance desse novo modelo de gestão, Paula (2020) designa as seguintes características que deveriam ser referências aos três níveis governamentais (federal, estadual e municipal):

- administração profissional, autônoma e organizada em carreiras;
- descentralização administrativa;
- maior competição entre as unidades administrativas;
- disciplina e parcimônia no uso de recursos;
- indicadores de desempenho transparentes;
- maior controle de resultados;
- ênfase no uso de práticas de gestão originadas no setor privado (p. 130).

Essas características apresentam elementos-chave da NGP, como competitividade, controle de desempenho e resultados, descentralização, que notoriamente estão amparados em exigências elevadas de eficiência, eficácia e produtividade. Levando em conta esses fundamentos, a reforma administrativa direcionada pelo PDRAE trabalhou para a implementação do gerencialismo na administração pública, baseada essencialmente nas práticas de gestão no setor privado.

Em suma, podemos constatar que a reforma do Estado brasileiro buscou implantar um Estado reduzido, possibilitando a atuação do Terceiro Setor, particularmente no âmbito das políticas sociais, e incorreu em uma reforma administrativa gerencial sob o discurso de tornar mais eficiente e moderna a administração pública. Diante disso, NGP é um formato de administração que surge e consolida-se para atender aos anseios da reforma do Estado e, portanto,

[...] é um modelo que atende perfeitamente ao ideário reformista de redução da atuação do Estado, pois é um modelo que ao ser aplicado, reduz a ação do Estado na execução das políticas sociais, ao mesmo tempo em que promove o financiamento, avaliação e o controle das políticas públicas dentro de

indicadores quantitativos próprios da administração gerencial, não tirando do Estado seu caráter centralizador (Arruda, 2021, p. 29).

O caráter centralizador é uma das críticas à reforma administrativa brasileira. Paula (2020) e Behring (2018) contrapõem a suposta natureza democrática da experiência da reforma do Estado e da administração pública brasileira, difundida nos documentos do Mare e nos textos de Bresser-Pereira. Apontam o uso excessivo de medidas provisórias pelo Poder Executivo, a via tecnocrática e “decretista” (Behring, 2018, p. 7), como um perfil que permeou o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, uma prática que segundo Paula (2020) superou os governos antecedentes, caracterizando-se um “[...] governo que seguiu o mesmo estilo tecnocrático de gestão e excesso de discricionariedade que pautou os governos anteriores” (Paula, 2020, p. 412). A autora complementa:

As decisões estratégicas não se parametrizavam pelos procedimentos democráticos e as elites tecnocráticas não se eximiam de explicar e justificar suas ações. Assim, o que se observa no governo Fernando Henrique Cardoso é a proliferação de decisões tomadas por um pequeno círculo burocrático que se situa fora do controle político e do escrutínio público (*ibidem*, 2020, p. 412).

Com essa compreensão, dois aspectos sobressaem-se: a centralização do poder decisório e a tecnocracia. Ambos estão integrados e complementam-se na implantação da reforma administrativa brasileira. A centralização do poder decisório permaneceu, conforme Paula (2020), em um pequeno grupo – “[...] um monopólio do núcleo estratégico do Estado e das instâncias executivas” (p. 141), que repercutiu numa clara concentração do poder do núcleo estratégico na nova administração pública pós-reforma e que, portanto, não rompeu com as tendências autoritárias da gestão pública brasileira, mostrando uma clara contradição entre os discursos/documentos e a experiência implementada. Destarte,

Os governos FHC de orientação neoliberal não buscaram construir, em geral, arenas de debate e negociação, e dirigiram-se para reformas constitucionais num Congresso Nacional balcanizado, ou para medidas provisórias. Preferiram, portanto, a via tecnocrática e “decretista”, com forte aquiescência de um Congresso submisso ou pragmático (Behring, 2018, p. 7).

A tecnocracia indicada por Paula (2020) e Behring (2018) é parte e consequência da centralização do poder. Paula (2020) esclarece que na gestão pública, o programa de ação que segue uma linha tecnocrática baseia-se na tomada de decisão atribuída aos mais qualificados

em termos de formação e competência, alinhado a um forte processo de concentração, centralização e fechamento do processo decisório, diferente da linha democrática que busca o consenso entre o maior número possível de representantes interessados. Com a concentração das decisões no núcleo estratégico do Estado, a reforma administrativa brasileira valorizou o ideal tecnocrático, formando um alto escalão burocrata.

Paula adverte que

[...] com a administração pública gerencial prevalece o ideal tecnocrático, que favorece a reprodução do autoritarismo e do neopatrimonialismo. A formulação das políticas públicas continua como monopólio de uma elite burocrática que centraliza o poder, se apropriando da essência do Estado, e os serviços públicos são relegados para executores cujo compromisso com a qualidade e o interesse público varia de acordo com uma série de fatores (Paula, 2020, p. 147).

Assim, a administração pública gerencial não rompe com o ideal burocrático. Como diz Paula, “[...] a administração pública gerencial continua sustentando a centralização do poder e o idealismo burocrático” (2020, p. 140), pois como defendeu Bresser-Pereira, apesar das fortes críticas à burocracia, é importante a existência de uma burocracia pública capaz de controlar o processo decisório e assegurar a eficiência administrativa.

A reforma da administração pública serviu de referência aos três níveis governamentais: federal, estadual e municipal. No caso do estado do Pará, a reforma ocorreu no período do mandato do governador Almir Gabriel, eleito no mesmo ano do presidente Fernando Henrique Cardoso e, ainda, ambos filiados ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o que trouxe ao estado do Pará um governo alinhado aos ideais de modernização do Estado proclamados pelo governo federal. “A afinidade ideológico-partidária existente entre o novo governador paraense e Fernando Henrique Cardoso representava sem dúvida um dos elos de ligação que a partir daquele momento aproximaria as duas esferas governamentais em defesa do mesmo projeto social” (Corrêa, 2000, p. 54).

Corrêa aponta o “enxugamento da máquina estatal” como o compromisso número um da administração de Almir Gabriel, sendo a redução dos gastos estaduais o elemento fundamental nesse processo, que incluiu o corte com pessoal mediante a demissão de milhares de servidores públicos do Estado, que para Corrêa (2000) era visto como um antídoto por Almir Gabriel para a eliminação do inchaço da administração estatal.

O discurso de reforma e modernização do Estado compunha a pauta do governo estadual, seguindo logicamente a tendência neoliberal instalada no país.

A reforma e a modernização do Estado, com o objetivo de aumentar sua eficiência, fortalecer os instrumentos de gestão e consolidar as bases da cidadania, determinaram a redefinição das competências em três esferas de governo e a reorganização do aparelho estatal, exigindo fortes mecanismos de redução de despesas e ajuste fiscal, bem como a revisão do próprio papel do Estado, levando-o à privatização de setores básicos para o desenvolvimento econômico, como os de energia, comunicação, transporte e dos tradicionais empreendimentos estatais, especialmente localizados na produção de bens intermediários e capital, como alternativa para renovar o fluxo de investimentos nessas áreas e captar recursos para financiar os gastos sociais (Gabriel, 1999, p. 23, *apud* Corrêa, 2000, p. 57).

Vemos na mensagem do governador Almir Gabriel, endereçada à Assembleia Legislativa do estado do Pará, os itens vitais à reforma do Estado – reorganização estatal, redução de despesas, ajuste fiscal, revisão do papel do Estado, privatização – componentes esses imprescindíveis para o aumento da eficiência da ação estatal e à garantia da cidadania, segundo os reformadores. Indubitavelmente, o governador estava engajado em reproduzir na esfera estadual o imperativo da reforma do estado prevista e orientada pelo governo federal. As ações desenvolvidas seguiram os princípios reformadores e buscaram estabelecer no nível estadual uma reestruturação nos gastos governamentais com vista à revitalização da receita estadual.

As ações no estado do Pará foram seguramente direcionadas pelo novo ideal de reforma do Estado, prescrito pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro. Todavia, não é objetivo e nem cabe nesta seção uma análise mais aprofundada sobre as intervenções e suas repercussões no âmbito estadual.

Por fim, a reforma dos anos 1990 foi evidenciada por ter sido considerada a reforma administrativa que buscou implantar o gerencialismo na administração pública brasileira, sendo um marco da Nova Gestão Pública no país. Uma década marcada pelas reformas do Estado, de parcerias entre Estado e sociedade civil, privatizações e emergência do Terceiro Setor. (Werle, 2011). Entretanto, nos anos seguintes aos mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2014; 2015-2016 – tendo sido impedida no dia 31/08/2016), ambos do Partido dos Trabalhadores (PT), a dinâmica da administração pública brasileira não sofreu grandes alterações, conforme refletem Costa (2019), Peroni e Caetano (2012) e Oliveira (2015).

Costa (2019) destaca especificamente a questão da relação pública não estatal que de acordo com a autora continuou em pleno vigor no governo do presidente Lula, ocorrendo inclusive um aprofundamento com a aprovação da Lei n. 11.079/2004, a Lei de Parcerias Público-Privadas (PPP), que institui normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública.

De igual modo, Peroni e Caetano (2012) afirmam que a gestão gerencial permaneceu nos governos de Lula e Dilma Rousseff, por intermédio do fortalecimento das parcerias. Citam a proposta de gestão pactuada pelo Ministério do Planejamento e Secretários Estaduais de Administração na Carta de Brasília – 2008, o documento Gestão pública para um país de todos, Plano de Gestão do Governo Lula, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – 2003 e a criação, em maio de 2011, da Câmara de Políticas de Gestão, Desempenho e Competitividade (CGDC), presidida pelo empresário Jorge Gerdau, como documentos e ações que reiteram os princípios gerenciais.

A permanência dos ideais neoliberais inclusive nos governos intitulados como progressistas, com lideranças oriundas em grande parte dos movimentos sociais, sindicais e do campo ideológico crítico ao capitalismo, nos traz a reflexão de Mascaro (2015), na qual destaca que para Marx, o Estado não é só administração do dia a dia, que apesar da mudança do administrador, o Estado continuará o mesmo.

Isso nos ensina que a transformação da sociedade não se faz somente mediante a tomada de poder do Estado, pois isso não muda a ordem social. Marx entende, então, que não foi o Estado que criou a sociedade, e sim que ele é resultante de determinada estrutura social. Foi o capitalismo, na verdade, que estruturou essa forma política específica. Portanto, se alguém domina o Estado, domina o produto, não o produtor. Diferente disso é o fim das próprias relações capitalistas, que são as mais difíceis de serem dominadas e transformadas (Mascaro, 2015, p. 20).

Desta forma, compreendemos que os princípios gerenciais da Nova Gestão Pública permanecem presentes independentemente da vinculação partidária e ideológica, pois estão a serviço da estrutura social baseada nas relações capitalistas que dominam a sociedade. E por mais que avanços sejam reconhecidos nos governos mais progressistas, a orientação neoliberal de base mercadológica ainda determina a ação do Estado, afetando todos os campos, como é o caso da educação, que será abordada na seção seguinte.

4 PERCURSO DA EDUCAÇÃO DE TEMPO INTEGRAL EM SANTARÉM/PA: O SINGULAR/UNIVERSAL

A seção 4 aponta o percurso da educação de tempo integral em Santarém, abordando inicialmente os caminhos e concepções da educação no contexto histórico em geral e no Brasil e como se materializou a educação de tempo integral em Santarém no período de 2005 a 2020, abrangendo as experiências de ampliação da jornada escolar, os programas federais e as escolas de tempo integral no município, localizado na Amazônia brasileira.

4.1 Educação integral: caminhos e concepções

Falar sobre educação integral nos exige refletir sobre educação enquanto fenômeno singular do ser humano e para isso partimos da concepção de educação defendida pela Pedagogia Histórico-Crítica (PHC) formulada com base teórica marxista. A teoria marxista, apesar de não ter a educação como objeto específico de estudo, apresenta textos explicitamente pedagógicos e de extrema relevância apresentados em três momentos, segundo Manacorda (2010).

Manacorda (2010) aponta como primeiros textos, os Princípios do Comunismo redigido por Engels em 1847 e que em seguida tornara-se o *Manifesto Comunista* em 1848, redigida a versão final por Marx. Entre as medidas relacionadas que deveriam ser tomadas após a conquista da democracia pelo proletariado, Manacorda destaca a passagem dedicada à educação descrita no Manifesto que cita: “Ensino público e gratuito a todas as crianças. Abolição do trabalho das crianças nas fábricas em sua forma atual. Unificação do ensino com a produção material” (2010, p. 44).

O segundo momento evidenciado por Manacorda (2010) trata das Instruções aos Delegados do Conselho Geral da I Associação Internacional do Trabalhadores (AIT) produzido em 1866-67 e de acordo com Maciel, Mourão e Silva (2020), é onde se encontra a concepção proletária de educação mais difundida no Brasil. É nas Instruções que Marx apresenta seu entendimento sobre educação, compreendendo-a sob três aspectos:

Primeiramente: *Instrução intelectual*.

Segundo: *Educação física*, tal como é dada em escolas de ginástica e pelo exercício militar.

Terceiro: *Instrução politécnica*, que transmite os princípios gerais de todos os processos de produção e, simultaneamente, inicia a criança e o jovem no uso prático e manejo dos instrumentos elementares de todos os ofícios.

Um programa gradual e progressivo de instrução intelectual, física e politécnica deve corresponder à classificação dos trabalhadores entre 9 e 17 anos nas três faixas etárias indicadas. Com exceção da primeira classe, os custos das escolas politécnicas deveriam ser em parte pagos pela venda dos seus produtos.

A combinação de trabalho produtivo remunerado, formação intelectual, exercício físico e instrução politécnica, elevará a classe operária bastante acima do nível das classes superior e média.

É evidente que o emprego de todas as pessoas dos 9 aos 17 anos (inclusive) em trabalho noturno e em todos os ofícios nocivos à saúde tem de ser estritamente proibido por lei (*idem*) (Marx, 1982, *apud* Saviani, 2018, p. 77).

Com essas indicações, compreendemos que a educação num viés marxista, voltada para a superação da divisão de classes, que vise a formação crítica da classe trabalhadora, deve conter a instrução intelectual, com o acesso ao saber produzido historicamente nos diversos campos do saber, ou seja, uma formação científica; a educação física, com formação nas atividades corporais e exercício militar e instrução politécnica que promova o vínculo entre ensino e trabalho, fornecendo os princípios gerais do processo de produção, o uso dos instrumentos, as fases do processo produtivo e sua aplicação prática.

O terceiro momento, na qual a educação reaparece nas discussões de Marx e Engels, ocorre por ocasião da elaboração do programa de unificação dos dois partidos operários alemães, conhecido como Crítica ao Programa de *Gotha*, em 1875, em que as menções à educação são retomadas envolvendo as questões do ensino geral obrigatório, instrução gratuita, relação trabalho produtivo e ensino. É este último aspecto – união do ensino com o trabalho produtivo – que é considerado²⁸ o ponto crucial nas obras de Marx e Engels quando retratam a educação. Lombardi (2011) reflete que em praticamente todas as obras de Marx e Engels foi reafirmada a imprescindível articulação entre trabalho produtivo e formação intelectual. Esclarece ainda que essa articulação é defendida por Marx e Engels no sentido de inserir os educandos na produção material, no contexto e nas condições da produção e nas contradições do modo de produção capitalista, tornando o espaço escolar e a educação em geral um “poderoso instrumento de formação das novas gerações para a ação política transformadora” (2011, p. 105).

Assim, a educação, na perspectiva marxista, parte de uma óbvia oposição ao modo de produção capitalista que promove a divisão de classe e respectiva exploração da classe

28 Manacorda (2010), Saviani (2018), Maciel (2020), Lombardi (2011).

trabalhadora, e tem o propósito de instrumentalizá-la, por meio do acesso ao saber científico em associação com o trabalho, para a transformação da sociedade e eliminação da divisão de classes. A educação é um instrumento importante no processo revolucionário, de acordo com Lombardi, não apenas pelo acesso aos conhecimentos, "mas que, por meio deles, possa controlar o processo de produção e reprodução dos conhecimentos científicos envolvidos no processo produtivo" (2011, p. 103). Desta forma, para uma revolução social é necessária uma educação revolucionária, contra-hegemônica e que tenha a luta pela transformação em sua missão.

É, portanto, na concepção de mundo, de homem, de sociedade e de educação – mesmo que de forma pontual – elaborada por Marx que está a base da PHC, pois

[...] parte da constatação do homem como um ser corporal que se produz materialmente ao produzir seus meios de existência. Diferentemente dos animais, que se adaptam à natureza, os homens têm de adaptar a natureza a si. No processo de transformação da natureza o homem entra em contradição com ela necessitando negá-la para afirmar a sua humanidade. É este o acontecimento dialético primordial que distingue os homens dos animais (Saviani, 2018, p. 80).

Nesse processo, o trabalho aparece como uma atividade essencialmente humana, pois ao contrário dos animais que se adaptam à natureza, adaptando-se à realidade natural e com sua existência garantida naturalmente, o homem necessita adaptar a natureza a si, ou seja, precisa transformá-la para garantir sua existência, processo este feito por meio do trabalho. Saviani acrescenta, “o que diferencia o homem dos outros animais é o trabalho. E o trabalho instaura-se a partir do momento em que se antecipa mentalmente a finalidade da ação. [...]. É, pois, uma ação intencional” (2013, p. 11). Portanto, Lombardi (2011) afirma que “a essência do homem é o trabalho. [...] a essência é usada no sentido de característica fundamental dos homens, a qual é produzida por eles mesmos. O que o homem é, é pelo trabalho” (p. 103).

Dizer que o trabalho é inerente à condição humana repercute conseqüentemente na educação, visto que sendo um ato intencional, visa a transformação da natureza a favor da sobrevivência humana, o que transcorre num processo de formação. Deste modo, ao buscar garantir a sua existência, o homem, por meio do trabalho, transforma a natureza e a si mesmo, sendo a educação “ao mesmo tempo, uma exigência do e para o processo de trabalho, bem como é, ela própria, um processo de trabalho” (Saviani, 2013b, p. 11). Assim sendo, compreende-se que

[...] o homem não nasce pronto, mas tem de tornar-se homem. Ele forma-se homem. Ele não nasce sabendo produzir-se como homem. Ele necessita aprender a ser homem, precisa aprender a produzir sua própria existência. Portanto, a produção do homem é, ao mesmo tempo, a formação do homem, isto é, um processo educativo. A origem da educação coincide, então, com a origem do homem mesmo (Lombardi, 2011, p. 103).

Saviani (2013b) situa a educação como trabalho não material, aquele que em vista da produção material, necessita antecipar ideias e objetivos, e assim, produz ideias, conceitos, valores, símbolos, hábitos, atitudes, habilidades, ou seja, produz saber, produz o conjunto da produção humana. É com este entendimento que o autor discorre que o trabalho educativo

[...] é o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é histórica e coletivamente produzida pelo conjunto dos homens. Assim, o objeto da educação diz respeito, de um lado, à identificação dos elementos culturais que precisam ser assimilados pelos indivíduos da espécie humana para que eles se tornem humanos e, de outro lado e concomitantemente, à descoberta das formas mais adequadas para atingir esse objetivo (2013b, p. 13).

Entretanto, diferentemente das teorias educacionais não críticas que concebem a sociedade como harmoniosa e desconsideram as relações históricas, sociais e culturais, isolando a educação do contexto social, a PHC compreende a sociedade marcada pela divisão de classes antagônicas que se expressam substancialmente nas condições de vida material. Portanto, a PHC, sob a dialética do materialismo dialético, considera as contradições, transformações e historicidade que permeiam o trabalho educativo, compreendendo-o parte e produto das relações sociais, ou seja, “concebe a educação articulada às relações sociais num processo histórico e dialético” (Colares, Arruda, Colares, 2021, p. 277).

Deste modo, falar em educação requer, imprescindivelmente, falar das condições de existência da sociedade, das suas relações materiais, pois “o modo de produção da vida material condiciona o processo de vida social, política e intelectual em geral” (Marx, 2008, p. 47). Exige discutir sobre a sua configuração, que no mundo atual define-se pelo domínio do capital, caracterizando-se como uma sociedade de mercado, burguesa, capitalista (Saviani, 2019). E ao reconhecer a presença de divisão de classes de interesses antagônicos na sociedade, a PHC orienta a educação para a transformação da sociedade, contra a ordem existente e a favor da classe trabalhadora, por isso caracteriza-se como uma pedagogia revolucionária que contesta a ordem vigente e defende um projeto de destituição do modelo social de exploração das camadas

populares. Assim, coadunamos com Colares, Arruda e Colares que “uma pedagogia só e crítica e revolucionária se estiver e propuser uma educação comprometida com a superação da desigualdade, com a luta das camadas populares e com um modelo de sociedade sem exploração de uma classe sobre a outra” (2021, p. 285).

Diante da constatação da sociedade capitalista, a educação pode se consolidar como um espaço favorável à manutenção ou à transformação desse modelo. Com base nisso, Saviani (2019) deixa claro que não há neutralidade, “a educação é um ato político (p. 112)” e explica

Dizer, então, que a educação é um ato político significa, no quadro social, dizer que a educação não está divorciada das características da sociedade; ao contrário, ela é determinada pelas características básicas da sociedade na qual está inserida. Assim, quando a sociedade é dividida em classes cujos interesses são antagônicos, a educação serve a interesses de uma ou de outra das classes fundamentais (Saviani, 2019, p. 112).

Apreendemos que a educação está inserida nas relações sociais e por elas é determinada, mas ainda que seja determinada pela estrutura social não deixa de influenciar no processo de transformação da sociedade, tal como diz Saviani, a pedagogia histórico-crítica reconhece a educação como elemento secundário e determinado, entretanto, “ainda que elemento determinado, não deixa de influenciar o elemento determinante. Ainda que secundário, nem por isso deixa de ser instrumento importante e por vezes decisivo no processo de transformação da sociedade” (2012, p. 66).

Cabe à educação promover o desenvolvimento da consciência para a compreensão da situação em que vivemos, a fim de desvelar suas determinações e possibilidades de transformação, sendo a escola o espaço destinado a esse processo. A PHC reconhece a escola como responsável pela socialização do conhecimento sistematizado e é este conhecimento que deve munir os filhos da classe trabalhadora em busca da transição para uma sociedade mais igualitária. Segundo Saviani, “é a exigência de apropriação do conhecimento sistematizado por parte das novas gerações que torna necessária a existência da escola (2013b, p. 14).

Lombardi (2021) destaca a educação escolar como instrumento privilegiado de formação das novas gerações com a luta de classes e com a revolução, por meio da formação crítica dos filhos da classe trabalhadora. Dessa forma, a escola será a base da revolução. É justamente nesse sentido que se apresenta a PHC, uma teoria pedagógica contra-hegemônica, crítica e revolucionária.

Em vista disso, percebemos que a escola, na concepção da PHC, desempenha um papel central e determinante na formação do ser humano. Saviani (2013b) acrescenta que a escola deve se ocupar impreterivelmente em promover o alcance ao saber sistematizado, ao conhecimento elaborado, à ciência. Não cabe na escola qualquer saber ou saber espontâneo. Daí a defesa severa dos conteúdos no programa escolar. Os conteúdos são prioritários porque

[...] o domínio da cultura constitui instrumento indispensável para a participação política das massas. Se os membros das camadas populares não dominam os conteúdos culturais, eles não podem fazer valer seus interesses, porque ficam desarmados contra os dominadores, que se servem exatamente desses conteúdos culturais para legitimar e consolidar sua dominação. [...] o dominado não se liberta se ele não vier a dominar aquilo que os dominantes dominam. Então, dominar o que os dominantes dominam é condição de libertação (Saviani, 2012, p. 55).

Importante ponderar que os conteúdos se apresentam para a PHC como um instrumental necessário para subsidiar a formação das camadas populares com vistas a superação da sua situação de submissão e exploração. Em nada se compara ao que se aplica pela pedagogia tradicional que trabalha ignorando a realidade social, ou melhor, trabalha com conteúdos mínimos para garantir a sustentação e conformação do modo social presente. Nessa lógica, Orso discorre que a concepção de educação para PHC é uma concepção de conhecimento, de homem e de sociedade, portanto, “trata-se de uma Teoria Pedagógica Transformadora, de uma Teoria Pedagógica Revolucionária, cujo objetivo é a transformação radical e profunda da sociedade” (Orso, 2016, p. 106).

Dizer, pois, que a educação deve ser um instrumento de formação humana numa perspectiva crítica, traz a escola para o campo das lutas, traz a responsabilidade aos educadores de assumirem quais interesses defender, qual projeto acolher. Serão interlocutores do conhecimento para a manutenção da estrutura hegemônica ou se reconhecerão como mediadores do saber e um novo modelo de sociedade? O caminho a trilhar não é nem um pouco fácil. Há inúmeras e fortes contradições a superar e a resistir e como bem disse Frigotto (2021), temos que resistir por dentro. Assim, não se pode esperar que as mudanças aconteçam naturalmente. Um fato é inevitável: uma posição há de ser tomada e espaços precisam ser ocupados.

Entre os espaços de formação temos a educação integral, que conforme Assis, Machado e Ganzelli (2018) tem o mesmo significado de educação na Pedagogia Histórico-Crítica, ou

seja, "o ato de produzir, direta e intencionalmente, em cada indivíduo singular, a humanidade que é produzida histórica e coletivamente pelo conjunto dos homens" (Saviani, 2013, p. 13) e afirmam

[...] educação em tempo integral não é sinônimo de educação integral, vez que a primeira é referente a uma situação curricular organizacional, e a outra relaciona-se diretamente com o conceito que se adota sobre educação, podendo ou não ser feita em jornada ampliada, mas de nenhuma forma dependente dela (2018, p. 9).

Historicamente, as reflexões sobre uma formação integral remontam ao início da civilização humana (Coelho, 2009). A autora explica que durante a Antiguidade, na *Paideia* grega, a concepção de educação preconizava uma formação completa, abrangendo as reflexões no campo intelectual, físico, metafísico, estético e ético, voltada à formação do corpo e do espírito, vendo-a, assim, como o germe do que se proclamou posteriormente como educação integral.

Com a inexistência de uma educação formal e institucionalizada, a educação integral retorna ao debate no Séc. XVIII, nos ideais da Revolução Francesa, que propunha a formação do homem completo, compreendendo o ser físico, o ser moral e o ser intelectual, atribuindo-se à escola o local privilegiado desse trabalho educativo (Coelho, 2009).

A formação física, moral e intelectual é apontada por Maciel, Mourão e Silva (2020) como a concepção de educação proclamada pelos idealistas da Revolução Francesa, apresentada especialmente no Plano Educacional de Condorcet (1792) e no Plano Educacional de Lepelletier (1792). Entretanto, os autores chamam atenção para o caráter burguês da educação proposta pelos revolucionários franceses. Reflete que “mesmo no apogeu da Revolução Francesa, a educação pública foi pensada para diferenciar as classes sociais; [...] a proposição de igualdade entre os homens fora uma formalidade necessária para acalmar os ânimos exacerbados durante o processo revolucionário” (2020, p. 8).

Isso se materializa, segundo Maciel, Mourão e Silva (2020), no tocante ao acesso e condições infraestruturais da escola e na hierarquização dos graus de ensino, na qual somente determinados grupos conseguiriam acessar os graus mais elevados. Assim, mesmo a educação, com uma formação ampliada, de natureza integral, não seria acessível a todos, apesar da institucionalização do ensino público no período da revolução. Trata-se, como diz Maciel, Mourão e Silva (2020), de uma concepção burguesa de educação que visa a manutenção da sociedade de classes.

A educação integral aparece posteriormente, no movimento anarquista, no Séc. XIX, sob os ideais libertários: igualdade, liberdade e autonomia. Segundo Lima e Almada (2013) “[...] os anarquistas defendiam uma instrução integral que pudesse garantir à classe trabalhadora uma educação mais completa possível, num patamar que a eleve além da educação da classe capitalista” (p. 87). A educação integral deveria atender a classe trabalhadora, de maneira a promover uma formação que levasse a superação da exploração do homem, como bem esclarece Gallo

Politicamente, a educação integral define-se já de saída: baseia-se na igualdade entre os indivíduos e no direito de todos a desenvolver suas potencialidades. Se vivemos em uma sociedade desigual e na qual nem todos podem desenvolver-se plenamente, a educação integral deve assumir, necessariamente, uma postura de transformação e não de manutenção desta sociedade. [...] A educação integral é o caminho para esta superação, e um passo na transformação desta sociedade, pois pretende educar o homem sem separar o trabalho manual do trabalho intelectual, pretende desenvolver as faculdades intelectuais, mas também desenvolver as faculdades físicas, harmonizando-as. E, além disso, pretende ainda trabalhar uma educação moral, uma formação para a vida social, uma educação para a vivência da liberdade individual em meio à liberdade de todos, da liberdade social (2012, p. 175).

Em síntese, a educação integral no pensamento anarquista possui uma natureza emancipadora, reconhece a necessidade de uma educação igual para todos, por meio de uma educação associada ao trabalho, uma formação intelectual, física, moral e política e a coloca como um instrumento para a transformação da sociedade.

Igualmente, em defesa da classe operária, no final do Séc. XIX, a educação integral é incorporada às bases do pensamento socialista e entendida como a articuladora da crítica à sociedade burguesa, na busca da superação da desigualdade, conforme complementa Lima e Almada (2013),

[...] nesta proposta a educação tem claros objetivos de transformação da realidade existente e expressa uma concepção ampliada [...] não há uma separação entre ensino e trabalho, comum às concepções duais características das sociedades capitalistas periférica. A união entre ensino e trabalho superaria a oferta de uma educação pobre para os pobres, precariamente direcionada para a formação da força de trabalho, e outra propedêutica para as classes mais ricas, voltada para a continuidade dos estudos e o exercício da liderança política e econômica (p. 91).

Essa concepção se corporificou, sobretudo na I Associação Internacional dos Trabalhadores (AIT), evento conhecido também como Primeira Internacional. E como exposto anteriormente, nas Instruções aos Delegados, elaborado por Marx, foi apresentado o entendimento de educação sob a compreensão de uma formação intelectual, física e politécnica ou tecnológica, considerada por Maciel, Mourão e Silva (2020) o germen da concepção proletária de educação integral.

Para Maciel, Mourão e Silva (2020), “a concepção educacional da Primeira Internacional é uma antítese à concepção educacional liberal da Revolução Francesa” (p. 4). Isso porque, apesar da concepção de Marx partir da concepção burguesa, considerando a educação como um processo de estudo intelectual, físico e politécnico, ambas se distinguem em seus fins. Para a concepção burguesa de educação defendida pelos revolucionários franceses, vislumbrava-se a manutenção da divisão do trabalho, da sociedade de classes, enquanto para a concepção proletária, proposta na Primeira Internacional, a educação é um espaço de desalienação com vistas à superação da divisão de classes. Nesse sentido, sobre a educação integral, os autores refletem

[...] Educação integral liberal é um processo de desenvolvimento seletivo das múltiplas faculdades humanas, para as atividades subalternas e subalternas médias, na perspectiva da manutenção do status quo. Educação integral politécnica é um processo de desenvolvimento das múltiplas faculdades humanas voltado para a compreensão integrada dos processos produtivos e, portanto, para o trabalho emancipatório, numa perspectiva de transformação das condições sociais existentes (Maciel, Mourão, Silva, 2020, p. 15).

A educação na perspectiva marxista fundamenta-se, portanto, na integração do processo educativo como o processo produtivo. Nessa compreensão, não tem como a educação não ser integral. Para sua materialização, o plano educativo que viabilize a formação intelectual, física e politécnica deve estar inexoravelmente articulado com o trabalho produtivo. Entretanto, Lombardi (2011) esclarece que não se trata de uma união para o aumento da produtividade, mas que objetive a formação omnilateral do ser humano em contraposição à formação unilateral burguesa. Conclui dizendo que

Trata-se de uma educação que deve propiciar aos homens um desenvolvimento integral de todas as suas potencialidades. Para tanto, essa educação deve fazer a combinação da educação intelectual com a produção material, da instrução com os exercícios físicos e estes com o trabalho produtivo. Tal medida objetiva a eliminação da diferença entre trabalho

manual e trabalho intelectual, entre concepção e execução, de modo a assegurar a todos os homens uma compreensão integral do processo de produção (Lombardi, 2011, p. 233).

A educação integral sob essa concepção ultrapassa disposições técnicas e pedagógicas, ela está imbuída de um *corpus* essencialmente político-emancipador, sendo a transformação social a finalidade máxima da educação, numa intensa e dialética inter-relação. Por isso, Mészáros afirma

[...] a nossa tarefa educacional é, simultaneamente, a tarefa de uma transformação social, ampla e emancipadora. Nenhuma das duas pode ser posta à frente da outra. Elas são inseparáveis. A transformação social emancipadora radical requerida é inconcebível sem uma concreta e ativa contribuição da educação no seu sentido amplo [...] e vice-versa: a educação não pode funcionar suspensa no ar. Ela pode e deve ser articulada adequadamente e redefinida constantemente no seu inter-relacionamento dialético com as condições cambiantes e as necessidades da transformação social emancipadora e progressiva em curso. Ou ambas têm êxito e sustentam, ou fracassam juntas (2008, p. 77).

Adentrando o séc. XX, representada sobretudo pelo americano John Dewey e no Brasil pelo educador Anísio Teixeira, outra concepção de educação integral ganha espaço – a concepção pragmatista. Cavaliere (2002) diz que o ponto fulcral deste movimento está no conceito de experiência, que para Dewey, é a própria vida, inseparável da natureza, e é a própria aprendizagem, sendo a vida humana uma “teia de experiências”. Assim, “experiência é aprendizagem, é transformação, é um modo de existência, não sendo possível dissociar tais elementos” (p. 258).

Nessa concepção, a educação é um processo de contínua reconstrução e reorganização da experiência. Entretanto, Dewey esclarece que nem toda experiência é educativa. “A crença de que toda educação genuína se consuma através de experiência não quer dizer que todas as experiências são genuínas e educativas. Experiência e educação não são termos que se equivalem. Algumas experiências são deseducativas” (1979, p. 14). Por isso, o autor tece críticas ao ensino tradicional, pois oferece experiências “habitualmente más e defeituosas” e sem conexão com as experiências posteriores e afirma que experiência tem que ter qualidade e para isso precisa, de imediato, ser agradável e em seguida, ter influência sobre as experiências futuras.

Cavaliere (2002) acrescenta que para Dewey a escola transforma-se em uma “micro-sociedade”, com experiências reais em sua prática escolar, com fins em si mesmas e não de

caráter preparatório. São experiências reflexivas que a escola deve propiciar, sem dissociar a experiência escolar da própria experiência humana, e assim é necessário prover experiências que sirvam de modelos vivos para a sociedade que almeja (Cavaliere, 2002).

A concepção de Dewey inspirou as primeiras experiências mais organizadas de educação integral no Brasil, implementadas por Anísio Teixeira nos anos 1950 e segundo Coelho (2009), foi por onde se iniciaram as tentativas de implantação de um sistema público de escolas com a finalidade de promover uma jornada escolar em tempo integral. Entretanto, Maciel, Silva e Frutuoso (2019) registram que desde o ano 1925 o Estado tem realizado incursões por políticas de educação integral.

Os Centros Educacionais Carneiro Ribeiro (Cerc), conhecido como Escolas Parques, concebida por Darcy Ribeiro nos anos 1950 na Bahia; os Ginásios Vocacionais no Estado de São Paulo, na década de 1960; a Escola Parque em Brasília de 1960 a 1964; o Programa de Formação Integral da Criança (Profic), implantado em São Paulo entre os anos de 1986 e 1993; os Centros Integrados de Educação Pública (Ciep), idealizado por Darcy Ribeiro e implantado no Rio de Janeiro nas duas gestões de Leonel Brizola (1983-1986 e 1991-1994); de iniciativa do governo federal, os Centro Integrados de Atendimento à Criança (Ciacs), formulado no governo do presidente Fernando Collor de Melo (1990-1992), que se transformou nos Centros de Atendimento Integral à Criança (Caics) na ocasião da presidência ter sido assumida por Itamar Franco em decorrência do *impeachment* sofrido pelo presidente Collor, são as experiências que marcaram o percurso da educação integral do Brasil por meio da ampliação da jornada escolar, desde as primeiras tentativas nos anos 1950 até o final da década de 1990.

Lima, Lima e Cardozo (2013) salientam que a “história da educação integral no país é marcada por políticas e experiências descontínuas e contraditórias” (p.22). Isso se deve pela história da educação integral brasileira ser composta por ações isoladas, vinculadas a iniciativas individuais ou de determinados grupos políticos, sem projeto educacional nacional integrado, caracterizando-se, assim, como políticas de governo e não políticas de Estado, sujeitas às alternâncias de poder, aos espectros ideológicos distintos e a instabilidades políticas.

No século XXI no Brasil, normatizou-se e instituiu-se em âmbito federal normativas e programas a fim de prever e induzir a implementação da educação de tempo integral nas redes de ensino. Entre os principais estão:

a) Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007, visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar;

b) Programa Novo Mais Educação – em substituição ao Programa Mais Educação, estabelecido pela Portaria/MEC n. 1.144, de 10 de outubro de 2016, objetiva melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental;

c) Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), criado pela Portaria n. 1.145, de 10 de outubro de 2016. Atualmente regido pela Portaria n. 2.116, de 6 de dezembro de 2019, tem como objetivo geral apoiar a ampliação da oferta de educação de ensino médio em tempo integral nas redes públicas dos estados e do Distrito Federal, através da transferência de recursos às Secretarias Estaduais e Distrital de Educação.

d) Programa Escola em Tempo Integral, instituído pela Lei n. 14.640 de 31 de julho de 2023, visa fomentar a criação de matrículas em tempo integral em todas as etapas e modalidades da educação básica, na perspectiva da educação integral.

A educação integral no Brasil continuou associada à ampliação do tempo escolar e de acordo com Coelho (2009), ao se referir à educação integral, é necessário se falar em ampliação do tempo na escola, pois com o tempo escolar ampliado é possível promover outras atividades adicionando-se as que já são promovidas pela escola, visando uma formação para a construção da cidadania partícipe e responsável.

De fato, as experiências relacionadas à educação integral têm ocorrido principalmente por via da ampliação da jornada escolar. Entretanto, é temerário igualar a educação integral ao simples aumento do tempo na escola, pois isso não é garantia da efetivação de uma educação integral, apesar de se concordar que a jornada ampliada pode ser um elemento facilitador para a implantação de um projeto formativo de educação integral, porém, implica ir além da organização do tempo na escola, implica um conceito de educação que veja a formação humana em toda a sua multidimensionalidade, pois “[...] o foco da educação integral para a formação integral está predominantemente na qualidade da educação oferecida e não na ampliação do tempo” (Gomes; Colares, 2019, p. 317).

Colares, Cardozo e Arruda refletem que

No Brasil, especialmente por meio de ações de ampliação do tempo na escola, as experiências realizadas no âmbito da educação integral têm promovido uma compreensão inequívoca de educação integral como sinônimo da extensão do tempo na escola. Entretanto, já está muito bem esclarecido na literatura que educação integral não se confunde com a ampliação da jornada do tempo na

escola, apesar de não descartar a contribuição que esta ampliação pode trazer à consolidação de um projeto de educação integral. Tal equivalência, porém, promove uma visão demasiadamente reducionista do que é educação integral (2021, p. 1532).

As jornadas ampliadas, as atividades diversificadas e o tempo integral são apontados por Maciel, Jacomeli e Brasileiro (2017) como as modalidades de educação integral na contemporaneidade.

As jornadas ampliadas caracterizam-se por uma extensão do tempo escolar diário, de acordo com as condições do sistema no qual a instituição está inserida. [...]

As atividades diversificadas compõem uma modalidade de educação integral que visa, no turno complementar (oficialmente, contraturno), acrescentar atividades culturais e esportivas para manter, em determinados dias da semana, os alunos na escola. [...]

O tempo integral nasce das políticas oficiais do Ministério da Educação sob o rótulo de Programa Mais Educação (Brasil, 2007; 2010, p. 477).

Os programas indutores estabelecidos na política educacional brasileira apresentam uma concepção de educação integral atrelada à ampliação no tempo na escola. Todavia, reitera-se que ambas não são equivalentes e colocá-las como correspondentes atribui uma visão simplista do que se entende por educação integral. Ou como destaca Jacomeli, Barão e Gonçalves “[...] as atuais políticas de educação integral, não obstante utilizarem o termo ‘educação integral’, pouco têm avançado em sentido de garantir condição de integralidade formativa [...]” (2018, p. 44).

Portanto, pensar em educação, em educação integral ou educação de tempo integral implica uma revisão do formato de educação implantado nas escolas públicas brasileiras, centrado na instrução e repasse de conteúdos de forma acrítica, na fragmentação dos saberes, nas relações hierarquizadas e no distanciamento dos problemas sociais, de forma a assegurar à população do país o domínio do conhecimento sistemático, isto é, o conjunto dos conhecimentos de base científica, que segundo Saviani (2019) é a tarefa precípua da escola.

Todavia, não se trata de uma transformação imediata com uma mera transposição de ações induzidas por programas. Gadotti enfatiza que a “[...] implantação do tempo integral nas escolas exige preparo técnico-político e formação, tanto dos pais quanto dos alunos, dos professores e demais funcionários da escola (2009, p. 36).

A implantação da educação integral e educação de tempo integral, seja pela jornada ampliada em atividades no contraturno, seja no tempo integral na escola, requer a reflexão de

seu papel, dos modelos e procedimentos pedagógicos, sob pena da extensão do tempo representar “mais do mesmo” (Moll, 2012, p. 133). Ou como reitera Paro (2009), colocar mais tempo em uma escola ruim não ajudará em nada. Portanto, antes de qualquer coisa, de ampliar o tempo, os espaços, os instrumentos e métodos, há que se pensar na concepção de educação que está conduzindo o processo educativo, o “como fazer” (tempo parcial ou integral) deve ser consequência do “porque fazer” (concepção) e “para que fazer” (finalidade).

Da perspectiva de uma educação integral a pergunta que se faz é se vale a pena ampliarmos o *tempo* dessa escola que aí está. E a conclusão que chegamos é que, antes (e este é um “antes” lógico, não cronológico) é preciso investir num conceito de educação de *educação integral*, ou seja um conceito que supere o senso comum e leve em conta toda a integralidade do ato de educar. Dessa forma, nem se precisará levantar a bandeira do *tempo* integral porque, para fazer-se a *educação* integral, esse tempo maior necessariamente terá que ser levado em conta (Paro, 2009, p. 18-19).

De todo modo, em todas as situações, o direito à educação integral com ou sem extensão do tempo escolar, permanece como um desafio histórico e contemporâneo na oferta da educação pública à classe trabalhadora e sua efetivação vai além da existência de leis (Oliveira; Colares, 2019; Santos, Colares, 2019).

Como direito, outro enfoque atribuído à educação integral é sua concretização como proteção integral, ação afirmativa e inclusão social. No arcabouço jurídico brasileiro, em destaque na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Guará (2006) focaliza a educação no âmbito da proteção integral e inclusão social. Referente a essa questão, Arroyo (2012) reflete que “[...] a miséria material que rodeia as salas de aula afeta o ensino aprendizagem mais do que as condutas, porque destrói corpos e vidas” (p. 41) e reforça que viver é o direito mais básico do ser humano, e quando esse direito é negado, todos os outros o são.

Esta articulação entre dimensão social e econômica das famílias é abordado por Moll que enfatiza

A educação integral é inscrita no campo das políticas de ação afirmativa, prioritariamente, não exclusivamente, para as classes sociais historicamente excluídas ou com acesso restrito aos bens culturais e materiais, em função de suas condições concretas de existência (2012, p. 39).

As observações dos Guará (2006), Arroyo (2012) e Moll (2012) trazem a educao integral para o campo da educao como espaço de luta pela transformao social, na qual o acesso ao repertório cultural, intelectual, social e político  condio determinante para um processo de inclusão social. Emerge nesse contexto a necessidade de se legitimar a educao integral como uma política pública, que a partir de Hofling, compreendemos como o Estado implantando um projeto de governo, por meio da materializao de programas, de aoes voltadas para setores específicos da sociedade (Hofling, 2001). A educao  uma política social, entendida como “[...] aoes que determinam o padrão de proteo social implementado pelo Estado voltadas, em princípio, para a redistribuio dos benefícios sociais visando a diminuio das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconmico” (Hofling, 2001, p. 31) e portanto, necessita de uma política de Estado permanente e não uma política de governo, transitória e precária.

Nesse sentido, acreditamos que a educao integral  inerente  concepo da educao como uma política pública social, responsabilidade do Estado e “[...] deverá ser consolidada na esfera municipal, estadual e federal, a qual corresponde ao desenvolvimento de habilidades necessárias para que se obtenha a qualidade educacional, tais como: intelectuais, físicas, psicológicas, morais, sociais, dentre outras” (Goch; Colares, 2015, p. 53). Deve portanto, compor a política educacional em todas as esferas públicas, tendo em vista que a política educacional define as decisões que o Poder Público toma em relao  educao (Saviani, 2008)

A educao como direito vem se materializando nas mais relevantes normativas legais brasileiras: Constituio Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) de 1990, Lei de Diretrizes e Bases da Educao (LDB) n. 9.394/96, Planos Nacionais de Educao (PNE) e no Fundo de Manuteno e Desenvolvimento da Educao Básica e de Valorizao dos Profissionais da Educao (Fundeb) – Decreto n. 6.253, de 13/11/2007, atualmente substituída pela Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020.

As principais leis, como descritas no Quadro 5, determinam como finalidade da educao o pleno desenvolvimento da pessoa, que nos remete, mesmo que indiretamente,  concepo de educao integral. Simultaneamente, a LDB prevê a ampliao progressiva do tempo escolar.

Quadro 5 – Legislao brasileira sobre educao integral como direito – 1988-2024 (continua)

Lei	Artigos	O que diz
CF 1988	Cap. III Seo I	A educao, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaborao da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento

	Art. 205	da pessoa , seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
ECA 1990	Cap. IV Art. 53	A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa , preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho [...].

Quadro 5 – Legislação brasileira sobre educação integral como direito – 1988-2024 (continuação)

Lei	Artigos	O que diz
LDB 9.394/96	Título II Art. 2º	A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando , seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.
	Art. 31 Inciso III	Atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral (Educação Infantil).
	Art. 34	A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola .
	Art. 35 Inciso III (antes da modificação no E.M.)	O aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico .
	Art.35-A §7º	Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno , de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais.
PNE 2014/2024	Meta 6	Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica

Fonte: Adaptado de Gomes; Colares (2018, p. 42, grifo dos autores).

Por fim, após diversos debates e considerando que as “definições de educação integral [...] são concebidas de conformidade com as vinculações epistemológicas e as condições históricas vividas por seus autores” (Maciel; Silva; Frutuoso, 2019, p. 176), não há um consenso sobre educação integral. As concepções apontam para uma formação mais completa. Contudo, não há concordância sobre o que seria essa formação integral, quais aspectos e como deve se materializar, lembrando que a educação integral corresponde não somente à forma de educar, mas profundamente ao que se concebe como educação, quais seus objetivos e finalidades e ainda devemos ponderar que “[...] o aparente consenso sobre a necessidade de educação integral pode representar diferentes e até mesmo opostos projetos educacionais e de sociabilidade humana” (Lima, 2013, p. 34).

Sobre essa questão, Oliveira, Souza e Aguiar complementam,

Ao longo dos anos, muito se tem discutido sobre os modelos adotados na efetivação da Educação Integral, e mesmo não existindo um consenso do que seria oportunizar a formação de um ser humano completo, os estudiosos acordam que Educação Integral é aquela que proporciona ao indivíduo o

desenvolvimento de todas suas potencialidades, visando um ser completo, integral (2019, p. 6).

Diante das questões apresentadas é importante questionar, quando estamos falando em educação integral, sobre que tipo de educação estamos nos referindo. A que intenção ou a qual propósito está servindo? Educação integral espontaneamente nos traz a ideia de uma formação mais ampla, mais completa, que ultrapasse a instrução intelectual e que considere a multidimensionalidade do ser humano. Mas para quê? Depreendemos que uma formação, concebida ou intitulada como integral, mas que não vislumbre a transformação do ser humano e da sociedade em que vive, em que pese oferecer formação para além dos conhecimentos intelectuais, passa a ter um caráter instrumental servindo à conformação da estrutura desigual vigente.

Coadunamos com Santos e Colares quando apontam que a educação integral é um direito que compõe uma construção coletiva.

O direito à educação integral perpassa pela construção coletiva e luta em prol de uma concepção de educação que considere a possibilidade de desenvolver a integralidade da formação à classe trabalhadora, destinada aos indivíduos como ser social e histórico, em sua totalidade, de espaços/tempos de aprendizagens entre escola e comunidade (Santos, Colares, 2023, p. 537).

Assim sendo, compreendemos a educação integral como uma formação ampla, completa que tenha como fim precípua a formação humana, por meio do acesso ao conhecimento científico, histórico, cultural, artístico, político, historicamente produzido pela humanidade, em prol da transformação social pautada na eliminação da exploração da classe trabalhadora, da divisão de classes, da desigualdade social e qualquer finalidade diferente está fortalecendo a educação como um instrumento de consenso e de produção do conformismo, como aponta Mézaros (2008). Assim, vemos a educação integral como um espaço de luta por uma sociedade melhor, mais justa, igualitária e digna.

4.2 A educação (de tempo) integral em Santarém (2005-2020): a ampliação da jornada escolar

As experiências de ampliação de jornada escolar têm sido objeto de análise de inúmeras pesquisas. Em 2010 foi publicado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e

Diversidade, do Ministério da Educação (Secad/MEC)²⁹ um mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. De acordo com o relatório, os maiores percentuais de experiências estão nos estados do Rio de Janeiro (53,1%), Ceará (41,5%), Minas Gerais (39,6%), Santa Catarina (34,6%), São Paulo (33,2%) e Pernambuco (31,2%) e, de outro, as menores percentagens estão nos estados do Amazonas (2,5%), Pará (4,2%), Tocantins (4,9%) e Sergipe (8,3%) (MEC, 2010).

Em relação à região Norte, o relatório assinala que é a região que possui o menor número de municípios com experiências: apenas sete, ou 3,1% dos municípios respondentes, com grande diferença para o segundo menor, que é o da região Centro-Oeste (35 municípios com experiências, ou 13% dos respondentes).

Tabela 3 – Síntese dos principais dados do estado do Pará – experiências de jornada escolar ampliada – 2009

Informação	N.
Municípios do estado	143
Municípios respondentes a pesquisa	48
Municípios com experiências em jornada escolar ampliada	2
Experiências	5
Tempo de experiência	
Até 12 meses	2
De 13 a 24 meses	1
De 25 a 36 meses	2
Formas como as experiências de jornada ampliada são realizadas	
Turno contrário	3
Mesclada com aulas regulares	1
Ambas as formas	1

Fonte: Elaborado pela autora com base no relatório da pesquisa “Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira (MEC, 2009).

O mapeamento foi realizado em 2008 e 2009 e publicado em forma de relatório em 2010. Em que pese ter passado mais dez anos, é importante refletir sobre esses dados, tendo em vista a situação na qual se apresenta a região Norte, e especificamente o estado do Pará, que exhibe um reduzido índice de experiências de jornada escolar ampliada. Frente a isso,

²⁹ Em maio de 2011, via Decreto Presidencial n. 7.480, a Secad torna-se Secadi – Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. Com o Decreto n. 9.465, de 2 de janeiro de 2019, assinado pelo presidente da república Jair Messias Bolsonaro, pelo então Ministro da Educação Ricardo Vélez Rodríguez e o Ministro da Economia Paulo Roberto Nunes Guedes, a Secadi foi extinta da estrutura organizacional do Ministério da Educação do Brasil.

consideram-se imprescindíveis análises mais qualitativas que busquem interpretar os fatores que intervêm para essa realidade.

No caso de Santarém, as pesquisas têm buscado compreender como vêm se desenvolvendo as experiências de educação de tempo integral. Para fins de apresentação de como tem se implementado a educação de tempo integral no município de Santarém no período de 2005 a 2020, exporemos as informações desde as experiências iniciais com a ampliação do tempo escolar por meios de atividades complementares e ainda as ações de educação de tempo integral decorrentes dos programas indutores do governo federal e das escolas de tempo integral, abrangendo os quatro mandatos governamentais que compreenderam o recorte temporal.

As atividades complementares foram e são programas do governo municipal que se desenvolvem no contraturno da escola regular como complementação da formação dos estudantes. Os programas federais são as políticas indutoras de educação de tempo integral implementadas pelo governo federal, como o Programa Mais Educação e Programa Novo Mais Educação, que também ocorreram no contraturno da escola. As escolas de tempo integral são as escolas municipais que funcionam em regime de tempo integral com carga horária expandida e ininterrupta de mais de sete horas diárias.

Historicamente, podemos ver na Figura 4 como se deu o percurso da ampliação da jornada escolar e da educação de tempo integral em Santarém:

Figura 4 – Percurso das ações de ampliação da jornada escolar e educação de tempo integral em Santarém (2005-2020)



Fonte: Elaborada pela autora.

Atualmente, de acordo com a Secretaria Municipal de Educação de Santarém (Semed, 2019a), a educação em tempo integral na rede municipal de ensino segue o que determina o Decreto n. 6.253, de 13 de novembro de 2007³⁰, na qual se considera educação em tempo integral quando a jornada escolar tiver a duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, englobando o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares. A partir disso, a educação de tempo integral em Santarém possui duas formas de ampliação da jornada escolar:

- a) **O aluno de tempo integral** – o educando possui duas matrículas, uma na escola regular (4 horas) e no contraturno (3 a 4 horas) em programa do governo federal e/ou municipal a título de complementação de sua formação. Nestes moldes temos: *i*) o Programa do Governo Federal Novo Mais Educação com 15 horas semanais [...]; *ii*) as escolas municipais de atendimento complementar, Escola da Floresta, Escola de Educação Ambiental do Parque e a Escola de Artes Prof. Emir Hermes Bemerguy.
- b) **A escola de tempo integral** – A SEMED possui 2 escolas que funcionam em regime de tempo integral a citar: Irmã Dorothy Mae Stang, Frei Fabiano Merz. Ambas têm seu horário de funcionamento das 7h30 às 16h30 [...] (Semed, 2019a).

Com esse entendimento, a educação de tempo integral em Santarém vem se desenvolvendo como ampliação da jornada escolar em três formatos: atividade complementar, programas indutores e escolas de tempo integral. Exporemos a seguir os programas e ações referentes a cada formato, independentemente da ordem cronológica das atividades.

As atividades complementares marcam o início da ampliação da jornada escolar na rede municipal de Santarém. Segundo Pinheiro³¹ e Rodrigues (2012) é em 2005 que a rede começa a desenvolver experiências de ampliação do tempo e dos espaços educativos, com os princípios norteadores baseados na promoção de uma formação integral dos alunos, na valorização do contexto regional amazônico, integrando os saberes dos povos da cidade, dos rios e da floresta. (Pinheiro, Rodrigues, 2012). As autoras reiteram que

A experiência educacional no município, desenvolvida nos últimos cinco anos, resgata valores de vida dos povos da Amazônia, abrindo espaço para a difusão das danças locais, da culinária, da arte, das brincadeiras, das histórias, da linguagem, do jeito de viver da gente desse lugar [...] proporcionando às crianças e adolescentes atividade que visam o fortalecimento da consciência ética, na convivência e no respeito ao outro e ao meio ambiente, e de

³⁰ Revogado pelo Decreto n. 10.656, de 2021.

³¹ A autora é Raimunda Lucineide Gonçalves Pinheiro, secretária municipal de Educação de Santarém nos períodos 2005-2002 e 2009-2012.

valorização da estética através do resgate da arte local, das tradições amazônicas e da arte universal (2012, p. 434).

Reconhece-se no discurso das autoras a preocupação em apresentar a ampliação do tempo escolar vinculada à valorização da cultura regional amazônica, com ênfase nas temáticas do meio ambiente e arte, tendo no espaço ampliado uma formação que ao mesmo tempo em que valoriza o regionalismo e os saberes locais, também está vinculada aos saberes universais. O período de 2005 e 2008 esteve sob a gestão da prefeita Maria do Carmo Martins Lima, promotora de justiça, filiada ao Partido dos Trabalhadores (PT), e na pasta da educação esteve como Secretária Municipal de Educação a professora Raimunda Lucineide Gonçalves Pinheiro, docente universitária.

As experiências desenvolvidas integravam o Programa Escola da Gente, um programa que compôs a política educacional do município no período de 2006 a 2012 e era composto por uma série de projetos: “Arte na Escola da Gente”, “Saúde na escola da gente”, “Esporte na escola da gente”, “Qualidade de vida na escola da gente” e “Educomunicação para a cidadania na escola da gente” (Santarém, 2005, p. 05, *apud* Goch, 2017, p. 80).

O **Arte na Escola da Gente** foi apontado por Pinheiro e Rodrigues como um dos primeiros e mais eficazes projetos concretizados para a efetivação da ampliação do tempo e do espaço escolar, que objetivava “tornar a escola um espaço aberto visando à promoção da pessoa e da cultura da paz” (2012, p. 434) por meio de linguagens artísticas como a dança, o teatro, a música, as artes plásticas, a poesia, a literatura infantil, o mosaico e o artesanato, envolvendo família, escola e comunidade, desenvolvido através de oficinas no contraturno escolar nas escolas da zona urbana e zona rural.

A escola que se interessava em participar do projeto oficializava o pedido à coordenação, que organizava o atendimento das escolas que aderiram e às respectivas oficinas que seriam ofertadas (Ferreira, 2016). As oficinas eram organizadas pela coordenação do projeto e de acordo com Pinheiro e Rodrigues eram ministradas por “arte-educadores capacitados para trabalhar a arte como instrumento pedagógico na formação integral de crianças e adolescentes” (2012, p. 435). Os profissionais envolvidos, em sua maioria, segundo Ferreira (2016) tinham experiência em arte, formação específica na área em que atuavam e eram envolvidos nos movimentos artísticos do município.

Nas escolas urbanas, devido a logística mais acessível, as oficinas ocorriam de forma regular e duravam em média um ano.

Figura 5 – Oficinas nas escolas



Fonte: Relatório Anual Semed (2010).

Figura 6 – Oficinas nas escolas



Fonte: Relatório Anual Semed (2010).

Entretanto, nas escolas na região de Rios e Planalto, considerando a necessidade de uma logística mais elaborada, tendo em vista que o acesso e locomoção para algumas escolas é mais distante e complexo, as ações do projeto se concretizavam por meio de caravanas – Caravanas de Arte e Educação. Nas caravanas a equipe de arte-educadores iam às comunidades e desenvolviam as atividades em dois ou três dias. Porém, Ferreira (2016) reflete que “Elas ocorriam de forma esporádica e sem a mesma qualidade das oficinas nas escolas da cidade. O

ponto positivo dessas ações era a abrangência de atendimento: as atividades eram abertas a toda comunidade, uma vez que eram realizadas nos fins de semana (p. 87).

Figura 7 – Caravanas nas escolas



Fonte: Relatório Anual Semed (2011).

Figura 8 – Caravanas nas escolas



Fonte: Relatório Anual Semed (2011).

Na Tabela 4 temos o resumo do total de atendimentos do projeto Arte na Escola da Gente.

Tabela 4 – Projeto Arte na Escola da Gente em Santarém – 2005-2012

Ano	Total de atendimentos
2005	2.211
2006	6.003
2007	...
2008	12.785
2009	2.613
2010	12.823
2011	20.641
2012	...

Fonte: Elaborado a partir de Ferreira (2016); Goch (2017); Santarém (2010, 2011).

Apesar de envolver especialmente os alunos do ensino fundamental, as atividades abrangiam as crianças da educação infantil e os estudantes da Educação de Jovens e Adultos. No folder “Ações na rede municipal de ensino 2005 – 2011” elaborado e divulgado pela Semed é informado que até 2011 foram beneficiados com o projeto 53.129 alunos.

O projeto Arte na Escola da Gente promovia para além das oficinas nas escolas os Festivais de Arte na escola da gente com festivais de música, exposição de artes, mostras teatrais entre outros eventos, assim como, participaram de acontecimentos comemorativos, artísticos e culturais do município. Os festivais de música destacaram-se no espaço cultural da cidade e mobilizavam um grande contingente de pessoas e de escolas da zona urbana e rural. Pinheiro e Rodrigues (2012), sobre os festivais ocorridos anualmente entre 2005 e 2009, declaram

Com os festivais, os alunos conheceram músicas a autores da região, pesquisaram letras e histórias de canções da MPB, valorizaram expressões culturais e religiosas através da música. O resultado são belas e emocionantes interpretações que levaram multidões às praças formando torcidas orgulhosas de seus filhos, alunos e colegas. As músicas finalistas foram registradas em CD e as experiências marcaram os meninos e meninas participantes que puderam se sentir reconhecidos por suas comunidades e, além disso foram tomados por um maior gosto pela escola, espaço que lhe proporcionou essas descobertas (2012, p. 436).

Figura 9 – Festival de música ano 2010



Fonte: Relatório Semed (2010).

Figura 10 – Festival de música ano 2010



Fonte: Relatório Anual Semed (2010).

Foram diversos os eventos promovidos pelo projeto e por outras entidades na qual o Arte na Escola da Gente participou levando os alunos das escolas municipais para

apresentarem-se sob diversas expressões artísticas e buscando a constante integração com a comunidade.

Figura 11 – Apresentação teatral na I Mostra de Artes Cênicas do Projeto Arte da Gente (Semed, 2011)



Fonte:

<https://casabrazilstm.wordpress.com/tag/projeto-arte-na-escola-da-gente/>.

Figura 12 – Cartaz de divulgação da I Mostra de Artes Cênicas do Projeto Arte da Gente (Semed, 2011)



Fonte: <https://casabrazilstm.wordpress.com/tag/projeto-arte-na-escola-da-gente/>.

Figura 13 – Apresentação no V Auto de Natal (2011)



Fonte: Relatório Semed (2011).

Figura 14 – Apresentação no V Auto de Natal (2010)



Fonte: Relatório Semed (2010).

Figura 15 – Apresentação nas festividades do Aniversário de Santarém (2010)



Fonte: Relatório Semed (2010).

As imagens apresentam momentos da concretização do projeto Arte na Escola da Gente, que de forma sucinta, indica-nos um trabalho que envidou um esforço coletivo entre a gestão da educação santarena e as escolas e comunidades envolvidas. Considerando acrescentar ainda que se desenvolveu durante os dois mandatos da Prefeita Maria do Carmo Martins e da Secretária de Educação Lucineide Pinheiro, sendo um dos projetos presentes e substanciais do Programa Escola da Gente.

O Projeto Arte na Escola da Gente, seguindo as diretrizes do Programa Escola da Gente, é desenvolvido pela Secretaria Municipal de Educação e Desporto de Santarém/SEMED, desde abril de 2005 – para fomentar uma política educacional integrada e participativa, incentivando a qualidade social da educação, o resgate da autoestima, a valorização do outro e promovendo a cidadania e a cultura da paz. Para isso, realiza oficinas de música, dança, teatro e artes visuais nas escolas da rede pública municipal (Goch, 2017).

Ferreira (2016) relata que a partir de 2013, com o novo mandato no governo municipal, o Programa Escola da Gente é encerrado e as atividades artísticas são contempladas em outros projetos: Ciranda de Arte a Escola de Artes, inaugurada em 2014.

As ações realizadas no projeto Arte na Escola da Gente promoveu as primeiras experiências de ampliação de tempo escolar na rede pública municipal de Santarém, compondo um programa de governo que demonstrou interesse em ampliar o tempo e os espaços educativos. É considerado o marco das atividades de ampliação do tempo escolar e tinha como

foco o desenvolvimento artístico dos estudantes. Outra frente de formação foi criada em 2008 direcionada à educação ambiental e que se tornou um espaço e tempo educativo fora das escolas municipais, a Escola da Floresta.

A **Escola da Floresta**, fundada em 02 de junho de 2008, é uma escola de atividade complementar que atende principalmente alunos do 5º ao 9º ano do ensino fundamental da rede municipal de ensino. No entanto, tem ampliado seu atendimento para outras instituições educativas, como escolas estaduais e privadas e entidades de ensino superior. De acordo com o Relatório da Semed 2012, a Escola da Floresta “desenvolve ações em educação ambiental interna e externamente, com a missão de promover Educação Ambiental de qualidade no sentido de contribuir para mudança de comportamento e postura dos envolvidos no processo educacional no Município de Santarém” (2012b, p. 69).

A **Escola da Floresta** localiza-se fora da área urbana, na comunidade Caranazal, km 26 da Rodovia Everaldo Martins, próxima ao Distrito de Alter do Chão. A construção da Escola nessa área foi possível devido a um convênio entre a Prefeitura Municipal de Santarém/Semed e o Conselho Nacional dos Seringueiros, que concedeu o espaço e a infraestrutura existente. Com a cessão do espaço a Semed criou a Escola da Floresta, provendo pessoal, equipamentos e programas destinados ao objetivo de promoção da educação ambiental no espaço construído (Ferreira, 2016; Santarém, 2012b).

Atende alunos do 5º ao 9º ano, com atividades desenvolvidas em diversos espaços que abrangem ecossistemas florestais e fluviais: casa do Seringueiro, barracão de aula interativa, casa da farinha, viveiro de plantas, meliponário, casa de vegetação, trilhas educativas, memorial Chico Mendes, casa do pescador, viveiro de peixes, cozinha, barracões (auditório central e miniauditório), banheiros e passarelas que levam ao Lago Verde (Santarém, 2012a, n.p).

Entretanto, as atividades, com o passar dos anos, ampliaram-se para outras instituições. Atualmente, além das escolas da rede municipal, a Escola da Floresta recebe estudantes das escolas públicas estaduais, escolas privadas e das instituições de ensino superior, conforme a Tabela 5.

Tabela 5 – Atendimentos Escola da Floresta em Santarém – 2008-2020

Ano	Total de atendimentos
2008	230
2009	230
2010	8.073
2011	8.074
2012	...
2013	2.911
2014	3.292
2015	5.234
2016	3.861
2017	4.391
2018	4.142
2019	4.225
2020	424

Fonte: Elaborado a partir de Ferreira (2016); Floresta (2023); Santarém (2010, 2011).

De acordo com o Projeto Político-Pedagógico (2018-2020) a Escola da Floresta tem como objetivo

Realizar atividades práticas visando mudança de comportamento e valores quanto à preservação, conservação do meio ambiente e sustentabilidade através de um espaço de compartilhamento de experiências e ações de educação ambiental junto as instituições de ensino e sociedade civil organizada do Município de Santarém (Floresta, 2020, p. 9).

As atividades na Escola da Floresta ocorrem mediante agendamento das instituições. Segundo Santos (2015), nas escolas de origem, os alunos são previamente orientados sobre as atividades e cuidados durante a permanência no local, pois se trata de um espaço de grande dimensão e com alguns ambientes de floresta fechada e com a presença de animais. A autora acrescenta: “toda atividade realizada na Escola da Floresta passa por um direcionamento e acompanhamento dos educadores ambientais, nas mais distintas áreas do conhecimento: biólogos, engenheiros agrícolas, professores, pedagogos, entre outros” (Santos, 2015, p. 100).

Os locais das atividades são chamados de sala de aula naturais, tendo a floresta como um grande e diverso espaço educativo, materializando a indicação de Santos ao referir-se ao uso da floresta para as práticas de educação ambiental, “os parques e as florestas sempre foram atrativos para a prática de Educação Ambiental no Brasil e em todo mundo. E na região

Amazônia, quando se trata de florestas, esses atrativos são bem mais presentes [...]” (Santos, 2015, p. 101).

Durante a visita à Escola da Floresta, os alunos são recebidos na sala de acolhimento para alongamento, instruções e orientações de segurança. Em seguida, ocorrem as trilhas educativas com paradas em pontos estratégicos para abordagem de temáticas relacionadas ao meio ambiente, como: ecossistema, preservação e conservação, equilíbrio e desequilíbrio ambiental, lixo e resíduo entre outros. São nas trilhas que estão localizados alguns espaços: barracão de aula interativa, casa da farinha, viveiro de plantas e Espaço Tainá. Na caminhada ocorre a contemplação e observação da natureza e orientação sobre a biodiversidade local (árvores, plantas, lagos etc.) (Rede Social da Escola, 2023).

No Barracão de aula interativa ocorre a aula sobre degradação e reutilização de resíduos, com exposição e orientação para a produção de objetos e brinquedos confeccionados com resíduos. A Casa da farinha visa “demonstrar aos educandos bem como aos visitantes o processo da produção da farinha, valorizando a cultura herdada dos indígenas e a importância da agricultura” (PPP Escola da Floresta, 2020, p. 17), a aula aborda a produção dos alimentos derivados da mandioca: beiju de tapioca, tucupi, farinha d’água e tapioca. O Espaço Tainá³² trabalha com as temáticas referentes aos cuidados com o solo, plantio e agricultura familiar.

Outros espaços como a Casa do Seringueiro oferecem conhecimento sobre “a história do seringueiro na Amazônia e sua contribuição para a formação do povo da região, crescimento e a exploração dos recursos naturais de forma sustentável” (PPP Escola da Floresta, 2020, p. 17), assim, orienta sobre educação ambiental referente ao ciclo da borracha, a luta de Chico Mendes, conservação, preservação e manejo correto do recursos naturais; o viveiro de plantas – informações teóricas e práticas para sensibilizar os alunos quanto a importância das plantas, fazer o adubo e horta, oferecendo alternativas de baixo impacto ambiental, através das práticas de cultivos orgânicos (Floresta, 2020); o Meliponário trabalha a importância do ecossistema das abelhas, com o objetivo de “sensibilizar os educandos e visitantes quanto à importância da criação de abelhas sem ferrão e seus benefícios para o meio ambiente, demonstração da caixa de criação de abelhas sem ferrão e seus benefícios” (Floresta, 2020, p. 17); a Praia é uma das salas naturais, na qual são realizadas aulas sobre a biodiversidade, mata ciliar, algas, rios e outros e atividades recreativas e o barracão central local de palestras, encontros pedagógicos, brincadeiras, lanche e onde se encerram as atividades.

³² Nome Tainá em referência ao filme brasileiro *Tainá: uma aventura na Amazônia*, produzido em 2000 e protagonizado pela atriz Eunice Baía, que visitou a Escola da Floresta e plantou uma árvore no espaço.

Essas atividades estão presentes nas trilhas educativas, promovendo a interação dos estudantes com a natureza e o conhecimento do ecossistema presente. Destacam-se as seguintes atividades no momento das trilhas.

Trilhas Educativas, as quais vem proporcionar aos educandos um momento de plena sintonia com a natureza através da observação da biodiversidade local. Bioindicadores, Biodiversidade, Contemplação da Floresta.

Mata Ciliar, que tem o intuito de oportunizar aos educandos e visitantes uma caminhada reflexiva a beira do Lago Verde observando a vegetação que protege as margens dos rios, lagos e igarapés e compõem uma biodiversidade significativa existente em nossa região. Assoreamento, sua legislação.

Trilha de enriquecimento são trilhas de plantas cultivadas onde podem ser associadas árvores frutíferas ou simplesmente árvores de interesse comercial em meio a outras com pouco valor comercial. Na Escola da Floresta tem-se aproximadamente 45 trilhas nas quais temos plantado Cumaru, Andiroba, Nii, Cupuaçu, Jatobá, Ipê amarelo, Pau rosa, Bacana, Pau Brasil, Cajueiro, mogno entre outras.

Cuicuera (Trilha do Mucura) – é uma trilha de mata fechada onde está localizado o lago Cuicuera.

Casa do Pescador que visa sensibilizar o educando para a importância do pescado na região como fonte de renda e sobrevivência para o pescador, bem como a conservação e preservação das espécies (Floresta, 2020, p. 17).

Figura 16 – Atividade com estudantes – sala de acolhimento



Fonte: Rede social da Escola da Floresta³³.

³³ As imagens de rede social foram coletadas no Instagram @[escoladaflorestatm](https://www.instagram.com/escoladaflorestatm)

Figura 17 – Atividade com estudantes – trilhas educativas



Fonte: Relatório Semed (2012).

Figura 18 – Atividade com estudantes – barracão interativo



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 19 – Atividade com estudantes – barracão interativo



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 20 – Atividade com estudantes – casa da farinha



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 21 – Produtos da casa da farinha



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 22 – Atividade com estudantes – preparação de adubo



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 23 – Atividade com estudantes – plantio



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 24 – Atividade com estudantes – viveiro de plantas



Fonte: Relatório Semed (2010).

Figura 25 – Atividade com estudantes – preparação de adubo



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 26 – Atividades com os estudantes – extração de látex



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 27 – Casa do Seringueiro



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 28 – Meliponário



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 29 – Atividade com estudantes – preparo de mudas



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 30 – Atividade com estudantes – barracão central



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Figura 31 – Atividade com estudantes – praia



Fonte: Rede social da Escola da Floresta.

Além das atividades internas dentro do seu espaço, a Escola da Floresta desenvolve atividades externas como: projetos, oficinas e palestras nas escolas e unidades de educação infantil municipais, ações de educação e preservação ambiental em instituições, comunidades e praias e produz conteúdo educativo e informativo nas suas mídias sociais.

Na mesma frente de educação ambiental é inaugurada em 07 de julho de 2010 a **Escola do Parque**. A escola de atividade complementar fica localizada dentro do Parque da cidade, em região urbana e central da cidade, com um espaço de aproximadamente 22 hectares. E tem como objetivo fomentar as boas práticas de educação ambiental entre os alunos dos anos iniciais do ensino fundamental das escolas da rede municipal, tendo como valores fundamentais: o compromisso, a inovação e a liberdade.

Semelhante à Escola da Floresta, a Escola do Parque trabalha com professores multidisciplinares e atende mediante agendamento prévio das escolas municipais, assim como atende a outras instituições da sociedade. Inicialmente, o atendimento das duas escolas era de sete horas diárias, mas a partir de 2013, foi reduzido para um turno de quatro horas.

A redução da carga horária de atendimento, tanto na Escola da Floresta quanto na Escola do Parque ocorreu no período de 2013 a 2014, de forma gradual. A adaptação do atendimento de 7 para 4 horas, segundo a direção da escola da Escola da Floresta, se deu em função das demandas do público alvo da escola. Assim as escolas da rede municipal, no ato de agendamento das aulas de campo, preferiram ser atendidas em um único horário. Desta forma, o atendimento passou a ser realizado em dois turnos, aumentando o número de escolas atendidas e reduzindo o tempo deste atendimento (Ferreira, 2016, p. 88-89).

Entretanto, Ferreira (2016) destaca ainda a redução de servidores e de alimentação escolar nas duas escolas, o que, segundo a autora, contribuiu para inviabilizar o atendimento de sete horas diárias. Cabe contextualizar que o final de 2012 é marcado pelo encerramento de um ciclo de dois mandatos consecutivos da prefeita Maria do Carmo Martins Lima, do Partido dos Trabalhadores, e em 2013, a prefeitura de Santarém é assumida por Alexandre Raimundo de Vasconcelos Wanghon, vinculado ao Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). A mudança de governo conseqüentemente nos remete a projetos políticos e ideológicos diferentes, o que pode ter influenciado nas decisões referentes às escolas de atividades complementares – Escola da Floresta e do Parque e ainda no encerramento das atividades do Projeto Escola da Gente.

No documento “Breve histórico da Escola do Parque” consta que a escola tem como Missão,

[...] oferecer, através do compromisso, inovação e liberdade, Educação Ambiental com propriedade aos professores e alunos do 1º ao 5º ano da rede pública municipal de Santarém, em um processo contínuo e participativo que estimule a mudança de comportamento socioambiental por meio de atividades lúdicas (Parque, s. d.).

Sua *visão* é ser reconhecida no estado do Pará como uma escola de Educação Ambiental de qualidade de ensino que possibilite a troca de experiências e a valorização dos conhecimentos tradicionais dos povos da região amazônica, primando pela sustentabilidade socioambiental (Parque, s. d.).

Ferreira (2016) destaca os objetivos da Escola do Parque, que se apresentam em sua proposta pedagógica.

Objetivo Geral: Sensibilizar a comunidade escolar e sociedade civil organizada por meio de atividades pedagógicas em Educação Ambiental, incentivando-os a mudanças de postura e valores quanto à preservação e conservação do meio ambiente.

Específicos: Promover a formação continuada dos professores e técnicos das escolas municipais da zona urbana (Semed, 2011, *apud* Ferreira, 2016, p. 89).

Santos (2015) aponta a Escola do Parque como um dos polos geradores de educação ambiental do município de Santarém, mantido pelo poder público municipal, e é uma ação que está de acordo com a Lei n. 9.795/99, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental no Brasil.

Entre as atividades desenvolvidas estão as formações e ações ambientais para alunos, gestores, pedagogos, professores, serventes e associações comunitárias. Nas ações estão incluídas oficinas pedagógicas, produção e distribuição de mudas de plantas florestais, frutíferas, ornamentais e medicinais, arrecadação de embalagens de produtos alimentícios para reaproveitamento e atividades alusivas ao Dia Mundial da Água e a Festa Anual das Árvores.

Figura 32 – Trilhas



Fonte: Santarém (2010).

Figura 33 – Visita ao viveiro de plantas



Fonte: Santarém (2010).

Figura 34 – Visita ao viveiro de quelônios



Fonte: Santarém (2012).

No decorrer de sua atuação a Escola do Parque atendeu quase cinquenta mil pessoas, conforme Tabela 6.

Tabela 6 – Atendimentos Escola do Parque em Santarém
– 2010-2020

Ano	Total de atendimentos
2010	2.053
2011	6.978
2012	12.586
2013	...
2014	1.918
2015	1.129
2016	1.581
2017	8.250
2018	4.466
2019	9.751
2020	850
2021	389

Fonte: Ferreira (2016); Santarém (2010, 2011, 2012, 2014, 2015); Parque (2021).

Em 20 de junho de 2014 foi inaugurada a terceira escola de atividade complementar da rede municipal de Santarém – a **Escola de Artes Professor Emir Hermes Bemerguy**, destinada a atender prioritariamente às crianças da rede municipal de ensino e com a finalidade de “oportunizar e estimular o conhecimento das linguagens artísticas: da música, da dança, do teatro e artes plásticas para valorização da cultura na formação do cidadão” (Ferreira, Colares, 2017, p. 463).

O PPP 2016-2018 informa que a Escola tem a visão de “Ser uma escola de referência artística na construção de valores culturais para a sociedade Santarena” (Bemerguy, 2015, p. 8), a missão de “Oportunizar e estimular através do ensino pedagógico da arte o conhecimento das linguagens artísticas para a formação do indivíduo” (Bemerguy, 2015, p. 9) e como objetivo geral: “Oportunizar à comunidade Santarena, ações educativas através de oficinas das modalidades artísticas que irão contribuir para a formação do indivíduo, estimulando o gosto pela arte (Bemerguy, 2015, p. 9). Nota-se que não há menção à educação integral ou educação de tempo integral nos escritos do PPP citados, bem como em nenhuma outra parte do documento.

Em 2014 foram ofertadas oficinas de teatro, artes plásticas, canto coral, violão, flauta doce e dança (Santarém, 2015). Em 2015, a oficina de musicalização infantil foi acrescentada (Santarém, 2016), além da promoção de capacitação artística para 245 professores.

Em 2016, as oficinas aos alunos permaneceram, exceto teatro e musicalização e neste ano foram realizadas duas oficinas (pintura em tecido e artesanato) para a comunidade em geral, contando com 89 participantes (Santarém, 2016b). Em 2018: violão, artes plásticas, ballet, jazz, flauta doce, musicalização infantil, danças urbanas, sapateado, canto coral e teatro (Santarém, 2018b).

De acordo último PPP da escola (2016-2018) as atividades se desenvolvem por meio de oficinas trimestrais de janeiro a dezembro, sendo duas turmas de cada modalidade, duas vezes na semana, uma no turno matutino e uma no vespertino, com duração de 1h30 cada. Atualmente, são ofertados cursos de balé, jazz, musicalização infantil, canto coral, flauta doce, violão, artesanato, artes visuais e pilates, atendendo crianças a partir dos cinco anos, jovens, adultos e idosos das regiões urbanas e rural (várzea e planalto).

No final das oficinas são realizadas mostras e apresentações artísticas para a comunidade como culminância das atividades desenvolvidas na Escola de Artes.

Tabela 7 – Atendimento na Escola de Artes em Santarém – 2014-2022

Ano	Total de atendimentos
2014	281
2015	661
2016	1.091
2017	1.382
2018	1.863
2019	1.603
2020	1.424
2021	1.207
2022	1.245

Fonte: Elaborado a partir de Santarém (2015b, 2016a, 2016b) e Bermeguy (s.d)

Figura 35 – Aula de violão



Fonte: Santarém (2016).

Figura 36 – Aula de flauta



Fonte: Santarém (2016).

Figura 37 – Apresentação de dança



Fonte: Santarém (2016).

Figura 38 – Apresentação de dança



Fonte: Santarém (2018b).

Figura 39 – Apresentação musical



Fonte: Santarém (2018b).

A Escola de Artes Emir Bermeguy desenvolve, além das atividades internas, trabalhos externos em ações diversas: Projeto Música na Escola; Projeto Transformar, uma parceria com a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, Ministério Público do Trabalho e Instituto CR, para atender crianças e adolescentes que vivem em situação de vulnerabilidade social com cursos de música; Projeto Vagalume, com o propósito de empoderar crianças de comunidades rurais da Amazônia a partir da promoção da leitura e da gestão de bibliotecas comunitárias como espaço para compartilhar saberes; Projeto Histórias para Bebês, um espetáculo que ocorre uma vez ao mês no auditório da escola e tem como objetivo ofertar atividades artísticas através da dança, música e teatro para crianças a partir de oito meses a três anos de idade; Arte Itinerante, que realiza atividades artísticas em escolas municipais, estaduais

e particulares, praças, aviso e hospitais. E ainda participa de eventos de artes realizados no município: Festival de Talentos de Santarém, espetáculos na programação de aniversário da cidade, Festival de bandas e fanfarras, Festival “aqui o servidor tem voz”, recitais, Parada de Natal e Cantata de Natal (Bermeguy, s.d.).

Apresentamos as três escolas de atividades complementares da rede municipal de ensino de Santarém. As escolas desenvolvem atividades para os alunos no contraturno das escolas regulares que estudam e são compreendidas pela Semed como atividades de educação de tempo integral na forma de aluno de tempo integral, na qual ele possui uma matrícula na escola regular e outra na escola de atividade complementar no contraturno.

O formato de aluno em tempo integral é mencionado por Cavaliere (2007, 2009) como umas das estratégias mais utilizadas pelos poderes públicos para a oferta de educação de tempo integral. Nesse formato, são ofertadas atividades diversificadas aos alunos no turno alternativo da escola regular e em possível articulação com outras instituições que, segundo a autora, faz parte de concepção multissetorial de educação integral que aponta que “o tempo integral não precisa estar centralizado em uma instituição” (Cavaliere, 2007, p. 1029). Ou seja, o aluno terá acesso às experiências múltiplas de conhecimento sem necessariamente ser dentro do espaço da escola e com seus agentes, podendo ser articulada e executada por outras instituições educacionais e até mesmo entidades não educacionais³⁴.

No caso de Santarém, as escolas de atividades complementares são apresentadas pela Semed como espaço de formação para o aluno em tempo integral. Entretanto, como todo processo educativo, a educação de tempo integral está permeada de contradições e apesar de reconhecermos indiscutivelmente a importância e formalização de uma política pública para a materialização dos objetivos educacionais, várias reflexões se apresentam.

Nos questionamos como se dá a articulação das ações das escolas de atividades complementares com os projetos político-pedagógicos (PPP) das escolas regulares. Ou melhor, as escolas regulares articulam em seus PPPs a participação dos alunos nas escolas complementares como parte do processo formativo dos alunos? As escolas compreendem e/ou reconhecem a participação como uma forma de ampliar a formação do estudante integrado ao projeto formativo da própria escola? Ou representa uma atividade extracurricular desconectada do projeto formativo? Qual o papel da escola regular nesse processo de atividade complementar como formação do aluno de tempo integral? São questionamentos que ficarão sem respostas

³⁴ A autora refere-se a órgãos como Sesi, Senai, Sesc, Forças Armadas, associações não governamentais e entidades nacionais e internacionais, públicas ou privadas sem fins lucrativos (Cavaliere, 2007).

neste trabalho e que surgiram da compreensão da educação integral abranger a formação do ser humano em sua multidimensionalidade, mas que, como ato educativo deve estar imbuído de intencionalidade.

Verificamos que nos projetos político-pedagógicos³⁵ da Escola da Floresta e da Escola de Artes Emir Bermeguy não há menção sobre educação integral ou educação de tempo integral. A menção como escola de atividade complementar é inexistente ou muito tímida. Somente o PPP da Escola de Artes Emir Bermeguy se apresenta como uma escola de atividade complementar, “A Escola de Municipal de Artes Prof. Emir Hermes Bemerguy é caracterizada como uma instituição educacional de formação complementar através do desenvolvimento de Oficinas de Linguagens Artísticas (Bermeguy, 2015, p. 35). Evidencia-se o fato de não se enxergarem como complementares e sim como escolas com funções definidas e centralizadas em seus objetivos que não se referem a complementar a educação escolar.

Os projetos focalizam em suas áreas de atuação – educação ambiental e artes, sem, contudo, concebê-la dentro e articulada a um processo de formação mais amplo integrado ao trabalho desenvolvido nas escolas regulares. Não se trata de uma crítica ao trabalho das escolas, pois são experiências inovadoras e com ações de suma importância para a educação do município. O que refletimos levanta a questão sobre a ação do poder público em desenvolver ações importantes, mas que ainda são fragmentadas e que demonstram a ausência de uma política de educação integral e de tempo integral na rede municipal de ensino.

No campo pedagógico, Cavaliere chama atenção para essa fragmentação refletindo que

O problema dos modelos que fragmentam a oferta das atividades educativas em diferentes ambientes é que a manutenção de uma referência tanto para o aluno, como para a proposta pedagógica fica, na prática, muito dificultada. A organização das atividades dependeria de inúmeros fatores e os processos de planejamento e avaliação também precisariam ser descentralizados. Numa sociedade com pouca tradição de autonomia organizativa e frágeis instituições sociais, quais as chances de sucesso, do ponto de vista da qualidade pedagógica, de uma política desse tipo? (Cavaliere, 2007, p. 1030-1031).

Diante disso, retomamos e reafirmamos nossa compreensão da escola como locus central da formação humana, responsável por socializar o conhecimento sistematizado, como preconizado pela Pedagogia Histórico-Crítica. Portanto, consideramos que a educação de tempo integral no formato de aluno de tempo integral em que a escola não esteja no centro do

³⁵ Apesar de solicitação oficial e presencial, não tivemos acesso ao projeto pedagógico da Escola do Parque.

processo educativo, apesar da oportunidade de aprendizagens em outros ambientes, distancia o aluno cada vez mais de uma formação de fato integral. Obviamente, não se rejeita a integração da escola com outros espaços educativos, pois, como diz Cavaliere,

A troca com outras instituições sociais e a incorporação de outros agentes educacionais são fundamentais para o enriquecimento da vida escolar, mas as formas alternativas de ampliação do tempo educativo que não têm como centro a instituição, expõem-se aos perigos da fragmentação e da perda de direção. E, principalmente, ronda-lhes o risco de que, ao invés de servirem à melhoria da qualidade da ação educacional, atuem aprofundando ainda mais a precarização da educação (2009, p. 61).

É nesse sentido que se remete a necessidade de reflexão sobre esse modelo de educação de tempo integral – o aluno de tempo integral, pois ele também está presente em outras experiências desenvolvidas nos programas indutores do governo federal.

Outra forma de educação de tempo integral no modelo de aluno integral vem se desenvolvendo também e sobremaneira por meio de **programas do governo federal**. É o caso do **Programa Mais Educação (PME)**, umas das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no Governo Lula (2007 -2010) e Dilma Roussef (2011-2016), instituído pela Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007 e pelo Decreto Presidencial 7.083/2010, que vigorou entre 2007 e 2016 e visava fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. A Portaria Normativa Interministerial n. 17/2007 instituiu o PME e declarava seu objetivo.

Art. 1º Instituir o Programa Mais Educação, com o objetivo de 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 (Brasil, 2007b).

O Programa Mais Educação (PME) foi um programa interministerial e setorial que envolveu articulação institucional e cooperação técnica entre ministérios, secretarias federais e entes federados. Inicialmente, participaram os Ministérios da Educação, da Cultura, do Esporte, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e posteriormente passaram a integrar o PME, o Ministério da Ciência e da Tecnologia e Ministério da Defesa.

De acordo com a Portaria Normativa Interministerial n. 17/2007, as finalidades do PME eram: apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar;

contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série; oferecer atendimento educacional especializado às crianças, adolescentes e jovens com necessidades educacionais especiais; prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens; promover a formação da sensibilidade, da percepção e da expressão de crianças, adolescentes e jovens nas linguagens artísticas, literárias e estéticas; estimular crianças, adolescentes e jovens a manter uma interação efetiva em torno de práticas esportivas educacionais e de lazer, direcionadas ao processo de desenvolvimento humano, da cidadania e da solidariedade; promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades (Brasil, 2007b).

Todas essas finalidades seriam implementadas por meio de ações socioeducativas nas escolas e outros espaços, no contraturno escolar, abrangendo os campos da educação, artes, cultura, esporte, lazer impulsionando

a melhoria do desempenho educacional, ao cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, à garantia da proteção social da assistência social e à formação para a cidadania, incluindo perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmicas de redes (Brasil, 2007b).

Em 2009, Santarém aderiu ao **Programa Mais Educação** e gradualmente foi ampliando a oferta nas escolas da rede municipal, conforme demonstra a Tabela 8.

Tabela 8 – Demonstrativo de alunos e escolas atendidas no Programa Mais Educação na rede municipal de ensino de Santarém – 2009-2016 (continua)

Ano	Total de atendimentos	Nª de escolas atendidas
2009	2412	18
2010	5760	35
2011	5554	35
2012	16.738	164
2013	19.596	196
2014	19.596	214
2015	18.899	209

Tabela 8 – Demonstrativo de alunos e escolas atendidas no Programa Mais Educação na rede municipal de ensino de Santarém – 2009-2016 (continuação)

Ano	Total de atendimentos	Nª de escolas atendidas
2016	As atividades realizadas em 2016 foram em conclusão às ações do Programa 2014/2015, uma vez que nos dois últimos anos não houve abertura para a adesão das escolas (Santarém, 2016b).	

Fonte: Elaborado pela autora a partir de Ferreira (2016); Santarém (2010); Santarém (2011); Santarém (2014); Santarém (2015b); Santarém (2016a); Santarém (2016b).

Em acordo com a proposta do programa federal, as atividades foram agrupadas nos macrocampos: acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educomunicação, educação científica e educação econômica e com a realização das ações, ampliaram-se o tempo e espaços educativos oferecendo ao aluno de sete a oito horas de atividades diárias (Santarém, 2012a).

Segundo Ferreira (2016), o teatro, xadrez, ciclismo, canto coral, rádio escolar, arte circense, caratê/capoeira, banda fanfarra, dança e horta escolar/canteiro sustentável foram as atividades mais aceitas pela comunidade escolar da rede municipal de Santarém em que aconteciam em oficinas articuladas.

Em um turno são realizadas as atividades do currículo formal das escolas e no contraturno são desenvolvidas as atividades diversificadas em forma de oficinas e atividades lúdicas ou de orientação de estudo. As escolas podem realizar essas atividades em qualquer espaço disponível na escola, ou fora dela (p. 95).

Dentre os problemas encontrados na implementação do PME nas escolas, Ferreira (2016) destaca a falta de infraestrutura das escolas (espaços reduzidos e péssima qualidade térmica), a insuficiente formação dosicineiros e a desarticulação das oficinas com os projetos pedagógicos das escolas.

Siqueira (2016b), ao pesquisar sobre as práticas dos gestores escolares de escolas com o PME, identifica outras questões que fragilizaram a execução do programa na rede municipal de Santarém. De acordo com Siqueira as dificuldades abrangem os aspectos pedagógicos, como pouca clareza sobre a concepção de educação integral e educação de tempo integral, e em consequência, a tímida articulação do PPP da escola com o projeto pedagógico do PME ou com uma concepção de educação integral, e ainda, os aspectos administrativos, como a aplicação dos recursos financeiros que nem sempre eram compatíveis com as necessidades e a realidade

das escolas, a falta de espaços adequados ou dificuldade em alocar ao mesmo tempo as atividades do turno regular e as atividades do programa, a necessidade de diminuir o número de turmas do ensino regular para possibilitar as atividades do Programa Mais Educação e os conflitos decorrentes da entrada de outros agentes na escolas – osicineiros, que não eram professores ou servidores das escolas.

Com a descontinuidade do Programa Mais Educação, foi criado no Governo Temer (2016-2018) o **Programa Novo Mais Educação (PNME)**, normatizado pelo MEC por meio da Portaria n. 1.144, de 10 de outubro de 2016, e pela Resolução FNDE n. 5/2016. Tinha como objetivo “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” (BRASIL, 2016). Ou seja, o foco do programa colocou como prioridade a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática, distanciando-se completamente de uma proposta de educação integral que valorizasse a multidimensionalidade da formação humana, pois centrou sua ação em saberes científicos e em duas áreas específicas.

O PNME funcionou até dezembro de 2019, final do primeiro ano do Governo Bolsonaro. Porém, não houve nenhum ato normativo encerrando o programa ou criando outro em seu lugar. A informação de seu encerramento foi repassada após consulta da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) ao Ministério da Educação. A notícia foi veiculada no site da instituição com o seguinte teor

Após consulta ao Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Básica, para obter uma posição formal a respeito do Novo Mais Educação, a Undime recebeu devolutiva de que o Programa foi encerrado em dezembro de 2019.

Na resposta enviada à Undime, a pasta informa que no decorrer deste exercício serão implementadas diferentes ações com a finalidade de concessão de apoio suplementar às redes de ensino, a fim de contribuir para a melhoria da qualidade da educação básica. [...] (Undime, 2020).

Entretanto, apesar de anunciar que seriam implementadas ações que compreenderiam a ampliação da jornada escolar para os anos finais do ensino fundamental, não houve nenhuma política com este propósito no governo de Jair Bolsonaro. Ao contrário, houve uma retirada de recurso para a educação integral. Em 2019, o governo esvaziou no primeiro semestre do ano as ações voltadas para a educação básica, afetando, por exemplo, o repasse de apoio à educação

integral, construção de creches e ensino médio. Não foi repassado nenhum recurso para apoio à educação integral no ensino fundamental e médio em 2019 (Saldaña, 2019).

No governo recém-eleito para o mandato de 2023 a 2026, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, foi criada, pelo Decreto n. 11.342, de 1º de janeiro de 2023, a Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Integral Básica dentro do Ministério da Educação, que irá formular, coordenar, fomentar e disseminar políticas, programas, ações e diretrizes para a educação integral na educação básica, e em 31 de julho de 2023 foi lançado, por meio da Lei n. 14.640, o Programa Escola em Tempo Integral, que irá fomentar a criação de matrículas em tempo integral em todas as etapas e modalidades da educação básica, o que nos permite perceber um avanço com possibilidades de formulações de políticas para a educação integral do Brasil.

Em Santarém, segundo a Semed (2019b), nos anos de 2017 e 2018, as escolas municipais foram selecionadas conforme os critérios estabelecidos pelo MEC, sendo escolas com Ideb abaixo da média nacional nas séries iniciais e finais e, ainda, 50% de alunos oriundos do Programa Bolsa Família. O município optou em oferecer as atividades do acompanhamento pedagógico: Língua Portuguesa e Matemática com carga horária de 5 horas/aula semanal.

Com nova adesão, o município ampliou as atividades do programa para o exercício de 2018 para 15 horas semanais, na qual as escolas realizavam duas atividades de acompanhamento pedagógico, sendo: 01 de Língua Portuguesa e 01 de Matemática com 4h de duração cada e 03 atividades de livre escolha da escola no campo da Cultura e Artes, Esporte e Lazer, Educação Ambiental e Comunicação e Tecnologias, contemplando sete horas semanais. Nestes moldes, 149 escolas foram contempladas com recursos de 2018 para executar as atividades do plano de adesão 2017/2018. Na Tabela 9 podemos ver o demonstrativo da quantidade das escolas e alunos atendidos durante a execução do PNME em Santarém.

Tabela 9 – Demonstrativo de alunos e escolas atendidos pelo PNME na rede municipal de ensino de Santarém – 2016-2019

Ano	N. de escolas atendidas	Total de alunos atendimentos	Turmas
2016/2017			
Adesão de 5h semanais	234	15.657	817
2017/2018/2019			
Adesão de 15h semanais	149	10.254	468

Fonte: Relatório PNME/Semed.

Simultaneamente aos programas do governo federal a rede municipal de ensino implantou **escolas de tempo integral**, com a jornada escolar diária de oito horas, com o horário de funcionamento das 7h30 às 16h30. Em 2011, foi inaugurada a Escola Municipal de Tempo Integral Frei Fabiano Merz; em 2012, a Escola Municipal de Tempo Integral do Campo Irmã Dorothy Mae Stang e em 2020 houve a inclusão da Escola Antônio Pereira da Silva, localizada na zona rural.

A primeira escola de tempo integral do município de Santarém – **Escola Municipal de Tempo Integral Frei Fabiano Merz**³⁶ – foi inaugurada em 04 de fevereiro de 2011 e está localizada na zona urbana, no bairro Caranazal. Foi idealizada, desde o seu projeto de criação, para o funcionamento em tempo integral, ou seja, com a jornada escolar diária estendida e ininterrupta de nove horas e para o atendimento de alunos do 1º ao 5º ano do ensino fundamental.

Sua estrutura física conta no andar térreo com cinco salas de aula, secretaria, diretoria, sala dos professores, biblioteca, sala de coordenação pedagógica, refeitório, sala de atividades múltiplas, banheiros, depósitos, quadra poliesportiva e cozinha. No andar superior há cinco salas de aula. A estrutura física atende as normas de acessibilidade.

Figura 40 – Escola Frei Fabiano Merz – ano de 2012



Fonte: PPP da escola 2017-2020.

A EMTI Frei Fabiano Merz atende alunos do 1º ao 5º ano, oriundos do bairro de localização da escola e ainda de outros bairros circunvizinhos e outros mais distantes. Funciona

³⁶ O nome da escola refere-se a Frei Fabiano Merz (1914 -1999), da Ordem dos Frades Menores, pároco da Igreja de São Francisco de Assis, localizada no mesmo bairro da escola e um dos idealizadores da criação da escola.

de 07h30 às 16h30, com a jornada diária de 9 horas. Os anos iniciais (2011 e 2012) funcionaram com todas as turmas em tempo integral, entretanto, a partir de 2013, a escola passou a oferecer turmas em tempo parcial, variando os turnos no decorrer dos anos. A quantidade de turmas em tempo integral, com exceção do ano de 2017, são sempre em maior número que as turmas de tempo parcial, como pode ser observado na Tabela 10.

Tabela 10 – Total de matrículas e turmas EMTI Frei Fabiano Merz/Santarém/PA – 2011 a 2022

Ano	Total de matrículas³⁷	Turmas em tempo integral	Turmas em tempo parcial
2011	329	10	0
2012	315	10	0
2013	330	7	5
2014	297	8	3
2015	253	7	3
2016	250	7	4
2017	283	6	6
2018	324	10	2
2019	324	9	3
2020	318	8	4
2021	299	9	3
2022	277	9	2

Fonte: Coleta *in loco* Escola Frei Fabiano Merz.

Não há menção no Projeto Político-Pedagógico da escola (2020-2022) e nem na versão do PPP do período 2014-2017, segundo Castro (2017), sobre a motivação da criação de turmas em tempo parcial, o que nos leva a refletir sobre o que tem levado a escola, que foi criada especificamente para a oferta de educação em tempo integral, a ter, após dois anos de sua inauguração, iniciado a oferta de turmas em tempo parcial.

Castro (2017), ao pesquisar sobre a educação de tempo integral na escola, indicou a partir da fala da gestão, que a decisão de criar turmas em turnos parciais ocorreu devido à solicitação de algumas famílias que pediram que os filhos estudassem em único turno, participando apenas de uma parte do currículo – o currículo pleno. Contudo, essa questão requer

³⁷ Abrange os alunos das turmas em tempo integral e tempo parcial. Devido a questões da organização dos dados na escola, não foi possível distinguir na coleta a quantidade de matrículas em cada formato.

uma análise mais aprofundada para se constatar as motivações que envolvem a inserção de turmas de turno parciais em uma escola criada para funcionar em regime integral, que podem abranger desde a decisão das famílias, dificuldades pedagógicas de implantação do projeto de educação de tempo integral, interferência da Secretaria Municipal da Educação, redução de recursos financeiros, dentre outros.

Assim, essa questão está ainda relacionada à forma como se desenvolvem as atividades pedagógicas e a efetivação do currículo da escola.

As atividades pedagógicas são realizadas em dois períodos: quatro horas diárias de efetivo trabalho pedagógico em sala de aula, desenvolvendo ações de ensino/aprendizagem; refeição seguida de descanso de uma hora; e em seguida; encerrando com as atividades extracurriculares no contra turno voltado para música, xadrez, teatro, inglês e recreação com duração de quatro horas, ou seja, das 12h30 às 16h30 (Merz, 2019, p. 20).

Sobre o currículo, a EMTI Frei Fabiano Merz o definiu em dois: o currículo pleno e o currículo eletivo.

O currículo pleno – compreende as disciplinas e seus programas, estabelecidos pelo MEC, bem como a carga horária e conteúdo definidos pela LDB.
O currículo eletivo caracteriza-se por todas as atividades extraclases e em horário complementar ao de participação ao currículo pleno.
O currículo eletivo visa à ampliação do currículo pleno, aumentando seu valor. (Merz, 2019, p. 20).

A partir disso, percebemos que o currículo pleno se efetiva no primeiro período do dia – as quatro horas iniciais, com as atividades centradas nas disciplinas curriculares, e o currículo eletivo, no segundo horário de atividades – as quatro horas finais, com o desenvolvimento de atividades diferenciadas das disciplinas curriculares. Essa organização curricular, se não exercida de forma articulada e integrada, traz complexas questões quando consideramos uma escola de educação de tempo integral que vislumbre não apenas a extensão do tempo na escola, mas uma formação integral, como o que está descrito no objetivo geral do PPP da escola: “Desenvolver a prática pedagógica de forma contextualizada, buscando o desenvolvimento integral de seus educandos, enquanto sujeitos do processo de ensino-aprendizagem, visando formar cidadãos críticos e atuantes na sociedade (Merz, 2019, p. 7).

Bem destaca Gadotti que “a educação integral não se confunde com a escolarização” (2009, p. 40). Portanto, é importante compreender a educação integral como um processo

articulado que envolva a multidimensionalidade do indivíduo, indo além da dimensão cognitiva. O currículo, bem como as ações dele decorrentes, precisa estar planejado de forma que possibilite a formação ampla do estudante, integrando os diversos saberes.

Castro (2017) apontou a fragmentação com um elemento presente no cotidiano da escola, destaca que

As atividades diferenciadas promovidas pela escola (música, xadrez, teatro, inglês, capoeira, atletismo e horta) são importantes para a formação dos alunos, entretanto, ocorrem de forma desarticulada. O ensino é fragmentado, pois não existe interação entre os professores dos dois turnos (Castro, 2017, p. 56).

Esclarecemos que não é nosso objetivo fazer uma análise do trabalho desenvolvido na escola. Apresentamos informações obtidas em pesquisas mais específicas para auxiliar na contextualização e caracterização da educação de tempo integral na rede municipal de Santarém. Contudo, não há como desconsiderar que a efetivação do currículo de forma fragmentada, não articulada e sem conexão com as diferentes áreas de formação, em que pese ampliar o tempo escolar, não estará de fato contribuindo para efetivação da educação integral na escola, o que nos traz novamente a premissa que a ampliação do tempo por si só não é garantia de educação integral.

Além das atividades escolares, a escola, visando estimular a interação com a comunidade e aproximação com as famílias, cede o espaço da escola, desenvolve e participa de atividades como: práticas esportivas e de lazer, ações socioculturais, reuniões de associações e instituições locais, encontros de formação, celebração de datas comemorativas, ações de cidadania promovidas por órgãos públicos, dentre outros (Merz, 2019, p. 25).

A escola, em seu PPP, apresenta como Visão: “Ser referência em educação de qualidade no Município de Santarém, como Escola de Educação Integral, primando sempre pelo desenvolvimento pleno do indivíduo, alicerçado em princípios éticos, visando uma sociedade justa, democrática e inclusiva” (Merz, 2019, p. 6) e como Missão: “Comprometer-se com ensino de qualidade, capaz de permitir o avanço no universo do conhecimento, considerando o momento histórico, de forma a contribuir para o pleno exercício da cidadania, mediante formação humanística, crítica e reflexiva” (Merz, 2019, p. 7).

Sobre o Ideb, a escola tem tido os seguintes resultados ao longo das avaliações:

Tabela 11 – Demonstrativo do Ideb da EMTI Frei Fabiano Merz/Santarém/PA – 2011-2021

Ano de avaliação	E.F. Anos Iniciais Observado	E.F. Anos Iniciais Projetado	E.F. Anos Iniciais Observado Santarém
2011	5,4	-	4,6
2013	5,1	5,7	4,9
2015	5,0	5,9	5,2
2017	5,9	6,2	5,5
2019	6,0	6,4	5,5
2021	5,0	6,7	5,4

Fonte: Inep/QEdu.

Podemos observar que em relação ao índice projetado, a escola não tem alcançado a meta. No entanto, em comparação ao Ideb do município, exceto no ano de 2021 (ano em que a pandemia estava em curso), a escola tem notas maiores que a média do município. O percurso do Ideb da escola evoluiu de forma crescente de 2013 a 2019, declinando na avaliação do ano de 2021.

A apresentação dessas informações, de forma alguma objetiva avaliar o desempenho da escola. Primeiro, por considerarmos que a nota do Ideb, apesar de ser o parâmetro oficial de avaliação da educação brasileira, não reflete todos os elementos que compõem o cotidiano escolar e por isso representa um indicador de desempenho, baseado em avaliações de cunho estritamente quantitativo. E ainda, por compreendermos que esse modelo de avaliação da educação está carregado pelo modelo gerencial da Nova Gestão Pública, a qual impõe um formato de avaliação que regule e monitore os índices educacionais, colocando-os em parâmetros de eficiência, conforme descreve Oliveira.

A avaliação da aprendizagem, de políticas, programas e ações tem sido defendida pela NGP como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade. A avaliação passou a constituir-se em um mecanismo central de regulação, fornecendo indicadores que são utilizados nos estabelecimentos de metas de gestão e influenciando sobre o financiamento da unidade escolar e em alguns casos até mesmo na remuneração dos docentes. Além, é claro, de determinar em última instância os currículos (2015, p. 639-640).

Portanto, apresentamos a evolução do Ideb com o intuito de situar a escola dentro da política educacional, considerando que atualmente esses mecanismos de avaliação são elementos que integram e afetam a totalidade do processo educativo.

A EMTI Frei Fabiano Merz foi a primeira escola de tempo integral construída em Santarém e tem se mantido com esse formato, apesar da inclusão de turmas de turnos parciais. No ano seguinte a sua fundação, em 2012, outra escola de tempo integral foi criada, ampliando a oferta de tempo integral no município. Porém, a abertura de mais uma escola de tempo integral, mesmo considerando a importância desse ato para a comunidade atendida, representa quantitativamente um aumento ínfimo quando confrontado ao quantitativo de escolas da rede. Em 2012, a rede municipal de Santarém possuía 454 escolas e dentre elas apenas duas eram em tempo integral. Ou seja, menos de 1% do quantitativo das escolas municipais de Santarém. Em 2020, último ano do recorte temporal desta pesquisa, Santarém estava com 395 escolas na rede municipal, sendo três escolas de tempo integral, permanecendo, assim, com o percentual abaixo de 1% do total da rede, sem ter, portanto, um aumento significativo.

Em 2012, por meio do Decreto n. 46/2012, foi criada a segunda escola de tempo integral da rede municipal de ensino de Santarém, a **Escola Municipal de Tempo Integral do Campo Irmã Dorothy Mae Stang**³⁸, inaugurada em 19 de março de 2012. Fora do perímetro urbano, está localizada na Rodovia Estadual Dr. Everaldo de Sousa Martins, Km 24, Comunidade do Caranazal, Região do Eixo Forte, em uma área rural de dezenove hectares de floresta secundária, igarapé e igapó (Stang, 2021) constituindo-se como a primeira escola de tempo integral no campo do município.

O projeto arquitetônico é um diferencial da escola, segundo Ferreira (2016).

A Escola Irmã Dorothy Mae Stang foi projetada e construída a partir de um conceito diferenciado de escola. Ao romper com o modelo tradicional funcionalista e estático, esta prioriza a interação social, imitando uma colmeia, com salas circulares, que favorecem a circulação e visibilidade das pessoas (2016, p. 117).

Neste modelo, a escola foi construída com 4 blocos, com 7 salas de aula, 1 secretaria, 1 diretoria, 1 cozinha, 1 área de serviço com lavatório, 1 refeitório, 6 banheiros, sendo 2 adaptados para cadeirantes, 1 auditório, 1 laboratório de informática, 2 depósitos, além de possuir áreas para construção de horta e viveiro.

38 O nome da escola refere-se à religiosa estadunidense, naturalizada brasileira, pertencente à Congregação Irmãs de Nossa Senhora de Namur. Trabalhou pela ordem religiosa em diversos municípios brasileiros, dedicando-se, especialmente aos conflitos sociais e agrários decorrentes da exploração do meio ambiente no estado do Pará. Irmã Dorothy Stang foi assassinada em 12 de fevereiro de 2005, vítima de uma emboscada no município de Anapu/Pará. De acordo com o PPP (2021) da escola, o nome foi uma forma de homenagear sua luta pela defesa da vida, pelo combate a ganância dos latifundiários e pela proteção da região amazônica.

A escola tem participado das avaliações de desempenho do Ideb, apresentando os seguintes resultados.

Tabela 12 – Demonstrativo do Ideb da EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang/Santarém/PA – 2013-2021

Ano de avaliação	E.F. Anos iniciais			E.F. Anos finais		
	Observado	Meta Projetada	Observado em Santarém	Observado	Meta Projetada	Observado em Santarém
2013	-	-	4,9	-	-	4,0
2015	-	-	5,2	4,2	-	4,5
2017	-	-	5,5	-	4,5	4,5
2019	4,8	-	5,5	4,5	4,7	4,7
2021	5,0	5,1	5,4	4,2	5,0	4,8

Fonte: Inep/QEdu.

Verificamos que quanto ao Ideb, no ensino fundamental anos finais, as notas de 2015 a 2021 variam entre 4,2 e 4,5, exceto no ano de 2017, em que não há nota de avaliação. As notas dos anos finais estão abaixo da meta projetada para a escola, bem como abaixo da média do Ideb do município. O que também ocorre nas notas dos anos iniciais a partir de 2019.

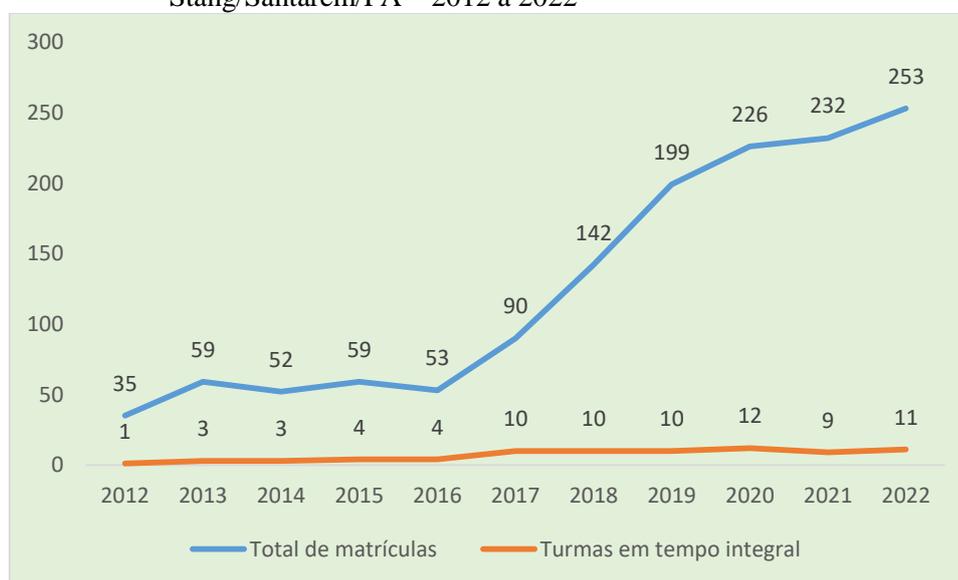
De acordo com o PPP (2021), a EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang tem como Visão “Ser referência em educação de qualidade no Município de Santarém, como escola de construção de vida e cidadania, visando o pleno desenvolvimento da pessoa no aspecto social, filosófico e cultural, uma vez que educação é direito subjetivo garantido constitucionalmente” (p. 11). A Missão indica “Comprometer-se com ensino de qualidade, permitindo o avanço no universo do conhecimento, oferecendo uma educação diferenciada, com vista a estimular o educando a contribuir para o pleno exercício da cidadania, mediante uma formação integral” (p. 11). E como objetivo geral o PPP determina que a escola pretende “Desenvolver a prática pedagógica de forma participativa, primando pelo desenvolvimento integral dos discentes nos aspectos social, filosófico, ético, cultural” (p. 11).

A escola foi autorizada inicialmente a atender alunos do 6º ao 9º anos do Ensino Fundamental, oriundos de nove comunidades da região Eixo Forte, tendo como público-alvo os filhos de comunitários agricultores da região (Ferreira, 2016). Historicamente, “a proposta atendeu inicialmente 37 alunos do 6º ano do ensino fundamental, nesse contexto, após a experiência piloto do ano de 2012, a previsão era atender alunos do 6º ao 7º ano a partir do ano

de 2013 e gradativamente a cada ano a escola recebeu novas turmas até o 9º ano” (Stang, 2021, p. 6).

Contudo, em 2017, a partir da demanda da comunidade indígena do Caranazal (Stang, 2021) a escola passou a atender as modalidades de Educação Infantil e Ensino Fundamental – 5º e 6º ano. Assim, o funcionamento passou a compreender Educação Infantil e Ensino Fundamental anos iniciais e finais, o que repercutiu, conseqüentemente, na ampliação das matrículas e turmas, conforme demonstra o Gráfico 1.

Gráfico 1 – Total de matrículas e turmas – EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang/Santarém/PA – 2012 a 2022



Fonte: Coleta *in loco* EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang.

A ampliação do atendimento abrangendo educação infantil e ensino fundamental séries iniciais, diferentemente da proposta oficial da escola, alterou o formato da jornada escolar da instituição, segundo consta nas pesquisas de Vasconcelos (2017), Pereira (2020) e Vasconcelos, Nunes e Ximenes-Rocha (2019). Assim como na Escola Frei Fabiano Merz, a EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang passou a ofertar turmas em tempo parciais. As autoras informaram que ao passar a atender turmas da educação infantil e do ensino fundamental anos iniciais, no ano de 2017 esse atendimento se deu em turmas de tempo parcial, funcionando as turmas da Educação Infantil e do 1º ano no horário matutino e as turmas de 2º, 3º, 4º e 5º anos no horário vespertino.

Pereira salienta que

Segundo a gestão da escola essa mudança no funcionamento da instituição atendendo os dois tempos, integral e parcial, foi uma decisão tomada pela SEMED, a qual a comunidade escolar não foi ouvida para decidir sobre a mudança. A direção da escola foi chamada à Secretaria de Educação e foi comunicada que passaria a atender as turmas, conforme referido anteriormente (2020, p. 73).

Reconhecemos, portanto, um dos desafios que se apresentam à educação de tempo integral na rede municipal de Santarém: manter as escolas de tempo integral, construídas para este fim, como escolas de tempo integral. Ambas as escolas, Escola Frei Fabiano Merz e Escola Irmã Dorothy, uma urbana e outra no campo, respectivamente, poucos anos após suas criações, passaram a ter turmas de tempo parcial. Acrescenta-se que durante a coleta de dados *in loco* na Escola Irmã Dorothy, verificou-se que em 2022 encerrou-se as turmas de tempo integral, isto é, a partir de 2023 todas as turmas em funcionamento na escola constituíram-se em turmas de tempo parcial, materializando o fim da atuação da instituição como escola de tempo integral.

Podemos compreender esse fato dentro do que Saviani (2008) reflete sobre a descontinuidade presente na história das políticas educacionais brasileira e que representa um dos grandes obstáculos para a efetivação do direito à educação no Brasil. O autor assinala que a descontinuidade é uma característica estrutural da nossa política educacional, operando com um óbice aos encaminhamentos da educação no país. Assim sendo, as dificuldades da rede municipal de Santarém em manter as escolas de tempo integral, apesar das especificidades da realidade local e institucional, não são fenômenos únicos e tampouco isolados, são elementos que explicitam a ausência de uma política municipal de educação integral ou de tempo integral e a fragilidade e inconstância que cercam as ações que existem.

Sobre o currículo da escola, o PPP (2021) ainda concebido para uma escola de tempo integral, aponta que se norteia pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e, com base nessa orientação, os componentes curriculares obrigatórios do Ensino Fundamental são assim organizados em relação às áreas de conhecimento: I – Linguagens: a) Língua Portuguesa; b) Língua materna para populações indígenas; c) Língua estrangeira moderna; d) Arte; e) Educação Física; II – Matemática; III – Ciências da Natureza (PPP EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang, 2021).

Aos alunos do ensino fundamental anos finais, desenvolve-se projetos e práticas nas áreas: Teatro, Dança, Música, Horticultura, Educação Ambiental, Linguagem, Produção e Comunicação – LPC, Jogos Matemáticos. Ações em alusão a datas comemorativas e outros temas são desenvolvidas: Aniversário da Escola; Semana dos Povos Indígenas e Arqueologia;

Ação Social e Família; Sarau; Semana da Pátria; Semana da Criança; Feira do Conhecimento; Jogos Internos, entre outros.

No PPP EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang (2021) não há menção na separação do currículo como mencionado nos PPPs anteriores, de acordo com Ferreira (2016) e Pereira (2020). Ferreira (2016) informa que no PPP (2012) era planejada a execução de dois currículos: “o currículo pleno, que é formado pelas disciplinas e programas estabelecidos pelo MEC; e o currículo eletivo, que integra as atividades extraclases e em horário complementar” (2016, p. 122), formato semelhante ao currículo da Escola Frei Fabiano Merz. Da mesma forma, Pereira (2020) aponta posteriormente,

O currículo pleno – é formado pelas disciplinas e seus programas, estabelecidos pelo MEC, assim como a carga horária e conteúdo definidos pela LDB.

O currículo eletivo – caracteriza-se por todas as atividades extraclases e em horário complementar ao de participação ao currículo pleno, partindo da criação e aplicação de projetos, os quais são apresentados à comunidade escolar e colocados em prática com a participação de todos, ou seja, o projeto deixa de ser de um professor para se tornar um compromisso de todos (Stang, 2015, p. 18, *apud* Pereira, 2020, p. 78).

Entretanto, o PPP atual informa como funciona o desenvolvimento das atividades pedagógicas e apesar de não mencionar uma separação ou denominação de currículos, a forma como são realizadas demonstram a continuação, mesmo que não oficial, do currículo pleno e do currículo efetivo.

As atividades pedagógicas são realizadas em dois períodos distintos: quatro horas diárias de efetivo trabalho pedagógico em sala de aula, desenvolvendo ações de ensino/aprendizagem; intervalo para higienização; refeição seguida de descanso; e o segundo período, com três horas, com ações voltadas para a cultura, lazer, arte, letramento e matemática (Stang, 2021, p. 21).

Esclarece-se que o horário de funcionamento da escola é³⁹ das 8h às 16h para as turmas integrais e das 8h às 12h para as turmas em tempos parciais, com a seguinte rotina:

A rotina diária se dá com o transporte escolar que recebe os alunos nas comunidades, chegando às 08h00min iniciando as aulas da matriz curricular, servindo um lanche às 09h30min para a Educação Infantil e Fundamental I e 09h45min para o Ensino Fundamental 2; Saída da Educação Infantil e Fundamental I às 12h00min; almoço às 12h15min para os alunos que

³⁹ Referimo-nos a 2020, último ano do recorte temporal da pesquisa.

permanecem em tempo integral; as aulas das práticas educativas iniciam às 13h30min com intervalo às 14h30min e saída às 16h (Stang, 2021, p. 7).

Estes aspectos sobre inserção de turmas parciais e separação de currículos, tanto na Escola Frei Fabiano Merz quanto na Escola Irmã Dorothy Stang, traz-nos a necessidade de discutir sobre a institucionalização e implementação das escolas de tempo integral na rede municipal de educação de Santarém, não somente no âmbito quantitativo, mas sobretudo no plano político e pedagógico, pois como salienta Ferreira: “a criação de duas escolas de tempo integral não faz parte de uma proposta específica de educação integral articulada por um plano municipal de ampliação de tempo escolar” (2016, p. 150).

Orso traz a discussão sobre a diferença entre institucionalização e implementação de uma teoria pedagógica na educação escolar e de forma paralela podemos associar a adoção de uma concepção de educação integral e/ou educação de tempo integral. O autor esclarece que “a implementação corresponde à realização prática da teoria por meio da prática pedagógica. E a institucionalização, diz respeito à sua adoção por parte de um município, de um estado, pelo distrito federal, e até mesmo, pela União, e sua transformação na proposta pedagógica oficial [...]” (2021, p. 289).

Dessa forma entendemos que a implementação e institucionalização são processos diferentes. Isto é, a institucionalização se dá por meio da adoção oficial de um ente ou sistema de ensino de uma teoria de ensino e a implementação é materialização da teoria na prática pedagógica. Ao trazermos para o campo do cotidiano escolar podemos depreender que a criação da escola de tempo integral é um ato de institucionalização da escola de tempo integral. O projeto político-pedagógico da escola soma-se como outro elemento de institucionalização. Contudo, a implementação ocorre somente com a concretização da educação de tempo integral na prática pedagógica, no ato de educar. Neste sentido, eventos como a introdução de turmas parciais e, ainda, a separação de currículos, são elementos que certamente vão descaracterizar o projeto de educação de tempo integral, bem como a concepção de educação integral a ele associada, tornando cada vez mais difícil e distante a implementação de uma educação que forme o estudante em todas as suas dimensões.

Entendemos que a institucionalização e implementação das escolas de tempo integral, que no caso da rede municipal de ensino de Santarém tem materializado um número reduzido de escolas, perpassa por questões políticas, financeiras e pedagógicas que interferirão com maior ou menor grau em cada realidade, e que são advindas de um contexto de correlação de

forças presente numa sociedade marcada por uma estrutura de poder que defende o esvaziamento da ação do Estado, precipuamente na esfera das política sociais, e trabalha em prol da manutenção de um modelo de sociedade excludente. Portanto, a criação, a ampliação e manutenção de escolas de tempo integral é mais um entre vários campos de disputa dentro da totalidade da educação.

Em 2020, no Ofício n. 33 de 20 de outubro de 2020 da Semed, foi informado que além da EMTI Frei Fabiano Merz e EMTI do Campo Irmã Dorothy Mae Stang, há a **Escola Antônio Pereira da Silva** cadastrada como escola de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém. A Escola Antônio Pereira da Silva está localizada na Comunidade de Santarém-Miri, Região do Ituqui/Planalto, zona rural do município, com uma população de aproximadamente 250 famílias, que trabalham principalmente na agricultura, pesca, extração de madeira e criação de gado (Silva, 2016).

O histórico da escola presente em seu Projeto Político-Pedagógico (2016/2017/2018) da escola, informa que foi fundada no dia 6 de junho de 1983, funcionando em um prédio com duas salas. Após várias reformas, em 1999 foi construído pela gestão municipal um novo prédio com maior estrutura composta por quatro pavilhões. Assim, a escola passou a ter cinco salas de aula, uma sala de professor, um refeitório, uma cozinha, um depósito de alimentos, quatro banheiros, um laboratório de informática, uma sala de leitura e uma secretaria.

A Escola Municipal de Ensino Fundamental Antônio Pereira da Silva oferta o ensino fundamental de 3º a 9º ano, Educação de Jovens e Adultos e Atendimento Educacional Especializado, funcionando nos turnos matutino, vespertino e noturno. Funciona como escola polo e sob sua administração estão duas escolas anexas: Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Professor Fernando Márcio da Silva Mendonça, que atende alunos da Educação Infantil (Pré I e Pré II) e do Ensino Fundamental (1º ao 3º ano); Escola Municipal de Fundamental Hildebrando Batista do Nascimento, que funciona com uma turma multissérie do 1º ao 5º ano (Silva, 2016).

Conforme os dados coletados na plataforma QEd⁴⁰, apresentamos na Tabela 13 quantidade de alunos matriculados na escola a partir de 2014⁴¹.

40 Conforme descrito na seção da Introdução, não foi recebida uma devolutiva das informações solicitadas à escola. Por isso, utilizaram-se os dados informados na plataforma QEd, que organiza as informações a partir do Censo Escolar/Inep.

41 Os anos anteriores não estão disponíveis na plataforma.

Tabela 13 – Total de matrículas e turmas Escola Antônio Pereira da Silva/Santarém/PA – 2014-2022

Ano	Total de matrículas
2014	141
2015	129
2016	132
2017	136
2018	158
2019	141
2020	154
2021	161
2022	140

Fonte: QEdu.

Esclarecemos que o PPP disponibilizado é referente ao período de 2016 a 2018 e a informação da Semed aponta que a escola foi cadastrada como escola de tempo integral em 2020, portanto, não há menção no PPP analisado sobre a jornada escolar em tempo integral. Assim, não foi possível identificar sobre o funcionamento do tempo integral, no que se refere ao horário e estrutura curricular. Somente no espelho em PDF do Sistema do PDDE Interativo⁴² (Figura 41) repassado pela Semed, demonstra-se que a jornada escolar da Escola Antônio Pereira da Silva é de sete horas diárias.

Figura 41 – Espelho PDDE Interativo da Escola Antônio Pereira da Silva

Fonte: Semed.

⁴² Segundo o site do Mec, o PDDE Interativo é uma ferramenta de apoio à gestão escolar desenvolvida pelo Ministério da Educação, em parceria com as Secretarias de Educação, e está disponível para todas as escolas públicas cadastradas no Censo Escolar.

Entretanto, é importante ressaltar que no PPP (2016-2018), a concepção de uma educação pensada de forma integral já é mencionada na sua Visão, que estabelece: “Obter reconhecimento no âmbito municipal pela excelência das práticas educativas bem como ser referencial quanto à formação integral de nossos alunos e competência profissional de nossa equipe (PPP Escola Antônio Pereira da Silva – 2016/2017/2018), p. 8). E traz, ainda, em seus fundamentos epistemológicos, a ideia de formação integral de Dewey, destacando que para o teórico “um dos fundamentos da educação progressiva é educar a criança como um todo, o que importa é o crescimento físico, emocional, intelectual” (Silva, 2016, p. 15). Logo, percebemos uma preocupação e orientação quanto à formação integral, porque a educação integral deve ser uma proposição, independentemente de a escola funcionar em turno parcial ou integral.

Quanto ao Ideb, a escola tem apresentado os seguintes resultados nas últimas avaliações:

Tabela 14 – Demonstrativo do Ideb do Ensino fundamental Escola Antônio Pereira da Silva/Santarém/PA – 2009-2021

Ano de avaliação	E.F. Anos iniciais			E.F. Anos finais		
	Observado	Meta Projetada	Observado em Santarém	Observado	Meta Projetada	Observado em Santarém
2009	3,4		4,2	3,9	3,8	3,9
2011	3,5	3,7	4,6	3,9	3,8	4,0
2013	3,5	4,0	4,9	-	4,0	4,0
2015	4,9	4,3	5,2	3,9	4,4	4,5
2017	5,5	4,6	5,5	4,1	4,6	4,5
2019	4,0	4,9	5,5	4,5	4,9	4,7
2021	5,1	5,2	5,4	4,6	5,2	4,8

Fonte: Inep.

Percebemos na Tabela 14 que há oscilações nas notas dos anos iniciais, com destaque o aumento de 3,5 em 2015 para 4,9 em 2017, somente neste dois anos o Ideb da escola é maior que a meta projetada. Em 2019, a nota baixa para 4,0 passa a ser abaixo da meta projetada. Nos anos finais, verificamos que há uma evolução nas notas no decorrer dos anos, sem, contudo, alcançar a meta projetada nos anos a partir de 2015. Em comparação ao Ideb observado em Santarém, exceto as notas de 2017 nos anos iniciais e 2009 nos anos finais, todas as avaliações da escola estão inferiores às notas do Ideb municipal.

No Quadro 6 podemos ver sucintamente como se delinearão na rede municipal de ensino de Santarém as ações de ampliação da jornada escolar e educação de tempo integral, considerando o período de execução e mandato governamental.

Quadro 6 – Resumo das ações de ampliação da jornada escolar e educação de tempo integral por ano e mandato governamental na rede municipal de ensino de Santarém – 2005-2020

Formato de ampliação	Atividade	Período	Mandato/partido
Atividade complementar	Arte na Escola da gente	2005 a 2012	Prefeita Maria do Carmo Lima (PT)
	Escola da Floresta	2008 – atual	Prefeita Maria do Carmo Lima (PT)
	Escola do Parque	2010 – atual	Prefeita Maria do Carmo Lima (PT)
	Escola de Artes	2014 – atual	Prefeito Alexandre Wanghon (PSDB)
Programas indutores	Mais Educação	2009 a 2016	Prefeita Maria do Carmo Lima (PT)
	Novo Mais Educação	2017 a 2019	Prefeito Nélio Aguiar (DEM)
Escolas de tempo integral	Frei Fabiano Merz	2011 – atual	Prefeita Maria do Carmo Lima (PT)
	Irmã Dorothy Stang	2012 – 2022 2023 – não possui mais turma integral	Prefeita Maria do Carmo Lima (PT)
	Antônio Pereira da Silva	2020 – atual	Prefeito Nélio Aguiar (DEM)

Fonte: Elaborado pela autora.

Informamos a tentativa de delinear um histórico estatístico das matrículas de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém. Entretanto, esclarecemos que o processo de coleta dessas informações evidenciou divergências e ausências de determinados dados e informações. Ausência de relatórios de gestão da Semed de alguns anos e relatórios com algumas informações insuficientes; inexistência de um site da Semed com informações sobre a educação no município; ausência de um sistema informatizado de matrícula na secretaria municipal de educação⁴³; divergências nos dados fornecidos, por exemplo, os dados apresentados pela Semed num espelho de matrículas de 2004 a 2021, a matrícula em tempo integral aparece a partir do ano de 2013, porém, desde 2009 com o Programa Mais Educação e 2011 e 2012 com duas escolas de tempo integral já existiam matrículas em educação de tempo

⁴³ Situação informada pela Semed em março de 2022 por meio do Ofício n. 11/2023 de 29 de março de 2022.

integral. Estes são os principais entraves que dificultam a elaboração de um quadro histórico de matrícula mais preciso.

Os dados informados são emitidos pelo Núcleo de estatística da Semed e pelo Censo Escolar. Os dados de matrícula são alimentados pelos gestores das escolas no site do Censo Escolar e podem ocorrer divergências pelo fato de não existir um sistema informatizado de matrícula na secretaria de educação (Santarém, 2022b).

Na Tabela 15, com base no relatório estatístico da Semed (2022a), apresentamos os números de alunos em Santarém na rede municipal de ensino no período de 2005 a 2020, organizados pelos níveis de ensino e pelo tempo escolar (parcial e integral). Observamos que de 2005 a 2012 não há registro de matrícula em tempo integral. Entretanto, desde 2009, com o Programa Mais Educação, e 2011 e 2012, com duas escolas de tempo integral, já existiam matrículas em educação de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém, mas esses dados não constam no relatório estatístico e, em consulta ao censo escolar no Inep, a informação de matrícula em tempo integral também não existe nos anos citados. As matrículas estão relacionadas no tempo parcial. Não encontramos informações em nenhum documento que possibilite identificar a razão da ausência desses dados.

Tabela 15 – Matrículas em tempo parcial e integral na rede municipal de Santarém por nível de ensino – 2005 a 2021 (continua)

Ano	Educação Infantil					Ensino Fundamental				
	Parcial	% Parcial	Integral	% Integral	Total	Parcial	% Parcial	Integral	% Integral	Total
2005	3862	-	-	-	3862	47827	-	-	-	47827
2006	3574	-	-	-	3574	48083	-	-	-	48083
2007	4868	-	-	-	4868	48505	-	-	-	48505
2008	5571	-	-	-	5571	48179	-	-	-	48179
2009	7271	-	-	-	7271	48163	-	-	-	48163
2010	7811	-	-	-	7811	47727	-	-	-	47727
2011	8048	-	-	-	8048	48450	-	-	-	48450
2012	8389	-	-	-	8389	48453	-	-	-	48453
2013	7261	82,8	1512	17,2	8773	30752	70,6	12825	29,4	43577
2014	8386	86,1	1349	13,9	9735	28788	65,1	15465	34,9	44253
2015	8572	86,3	1360	13,7	9932	28381	63,5	16340	36,5	44721
2016	9335	85,3	1603	14,7	10938	44496	99,3	294	0,7	44790
2017	9951	86,0	1614	14,0	11565	46165	98,1	892	1,9	47057
2018	10045	84,1	1897	15,9	11942	41672	88,3	5519	11,7	47191

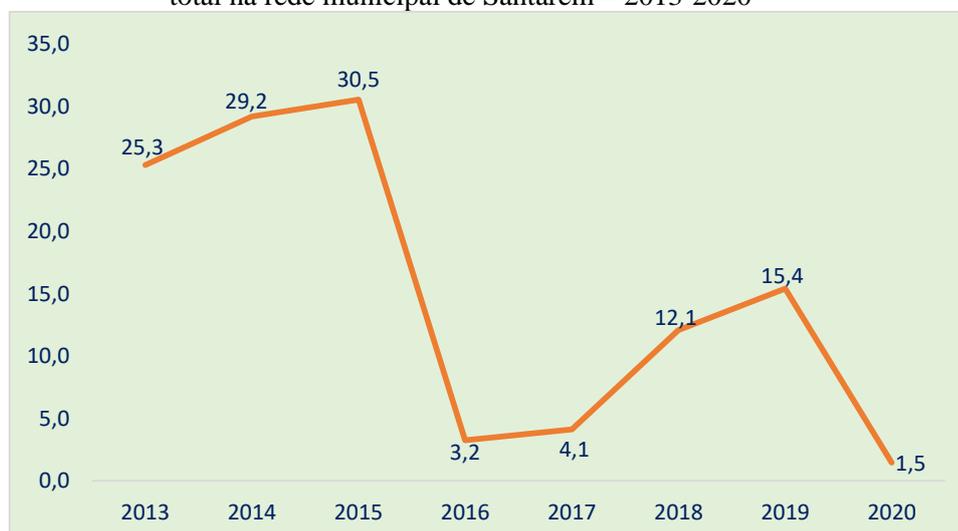
Tabela 15 – Matrículas em tempo parcial e integral na rede municipal de Santarém por nível de ensino – 2005 a 2021 (continuação)

Educação Infantil					Ensino Fundamental					
Parcial	% Parcial	Integral	% Integral	Total	Parcial	% Parcial	Integral	% Integral	Total	
2019	10504	84,6	1912	15,4	12416	39284	83,9	7559	16,1	46843
2020	10863	86,0	1770	14,0	12633	46313	98,5	728	1,5	47041

Fonte: Elaborada pela autora a partir do demonstrativo da Semed (2022a).

Constatamos que apesar das variações nos percentuais no decorrer dos anos, tanto na educação infantil quanto no ensino fundamental as matrículas estão concentradas majoritariamente no tempo parcial, o que conseqüentemente se reproduz no total geral de matrículas da rede de ensino, na qual o tempo parcial é a forma predominante de jornada escolar na rede municipal de ensino em detrimento à do tempo integral. No Gráfico 2 podemos ver o percentual de matrícula em tempo integral em relação à matrícula total na rede de ensino, considerando o período de 2013⁴⁴ a 2020.

Gráfico 2 – Percentual de matrícula em tempo integral em relação à matrícula total na rede municipal de Santarém – 2013-2020



Fonte: Elaborada pela autora a partir do demonstrativo da Semed (2022a).

Conforme o Gráfico 2, verificamos que o tempo parcial é predominante na rede municipal de ensino e o tempo integral possui índices que variam ao longo dos anos. Os anos

⁴⁴ O período ficou de 2013 a 2020, em virtude de o relatório estatístico da Semed indicar as matrículas em tempo integral a partir de 2013.

com maiores taxas de matrículas em tempo integral são os de 2013, 2014 e 2015, nos quais o Programa Mais Educação estava em pleno funcionamento. Em seguida, no ano de 2016, o percentual de matrícula em tempo integral reduz de 30,5% para 3,2%, certamente decorrente do encerramento do PME no mesmo ano. Segundo a Semed, em 2016 as atividades realizadas foram em conclusão às ações do Programa 2014/2015, uma vez que nos dois últimos anos não houve abertura para a adesão das escolas (Santarém, 2016b).

O ano de 2017 foi um ano de transição para o Programa Novo Mais Educação, sendo que somente em 2018 e 2019 houve um aumento nos índices de matrículas. A taxa de 4,1% em 2017 passou para 12,1% em 2018 e 15,4% em 2019. Mesmo com o aumento nos percentuais não se igualaram ou se aproximaram dos índices alcançados pelo programa antecessor, o PME.

Contudo, nestes anos, especificamente, aparece uma contradição nos dados apresentados pela Semed. No relatório fornecido pela técnica de referência do PNME da Semed, os dados indicam que em 2016/2017 (carga horária de 5h semanais) foram atendidos 15.657 alunos e nos 2017/2018/2019 (carga horária de 15h semanais), foram 10.254 (Semed, 2019b). No entanto, no relatório estatístico fornecido pela Divisão de Estatística Educacional, no ano de 2016 há 1.897 matrículas em tempo integral, sendo 294 no ensino fundamental. Em 2017, constam 2.506 matrículas em tempo integral, com 892 no ensino fundamental (Semed, 2022a). Percebemos nos anos de 2016 e 2017, portanto, uma grande discrepância nos dados coletados, pois os alunos atendidos pelo PNME, de acordo com o relatório da técnica de referência, apontam para mais de quinze mil atendimentos, enquanto o relatório da divisão de estatística indica um quantitativo abaixo de mil matrículas.

Nos anos posteriores, 2018 e 2019, as discrepâncias de dados diminuem, mas ainda permanecem. Constam no relatório do PNME 10.254 alunos atendidos pelo programa nos anos de 2018 e 2019. No relatório estatístico são 7.416 matrículas em tempo integral, sendo 5.519 no ensino fundamental, no ano de 2017 e no ano de 2018 são 9.471 matrículas em tempo integral, sendo 7.559 no ensino fundamental.

As divergências informadas por diferentes setores da Secretaria Municipal de Santarém demonstram a urgência da efetivação de um programa e banco de dados informatizados que garantam a guarda, o controle e a transparência nos dados educacionais do município.

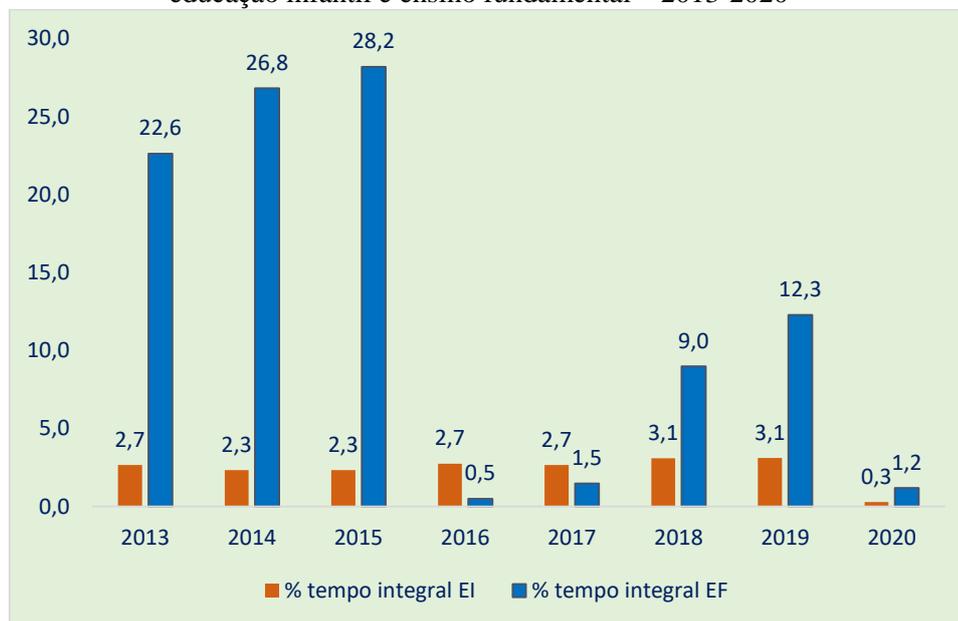
Ainda do Gráfico 2 percebemos novamente a redução de matrícula no ano de 2020, passando de 15,4% em 2019 para 1,5%. Em 2020, dois aspectos que interferiram certamente na redução desse índice merecem reflexão. Primeiro, mesmo não havendo ato normativo de encerramento, o MEC informou o encerramento do Programa Novo Mais Educação e, com isso,

as atividades do programa foram encerradas nas escolas. Em segundo, tivemos em 2020 a pandemia de Covid 2019, que afetou todos os campos da sociedade, incluindo a educação, que teve suas atividades suspensas e reorganizadas nos sistemas de ensino.

Em resumo, concluímos que a educação de tempo integral no município de Santarém amplia sua oferta quando há a efetivação de programas indutores do governo federal. Com o encerramento dos programas, os índices diminuem intensamente, ficando abaixo dos 5% das matrículas da rede que permanecem em virtude das escolas de tempo integral e atividades complementares. Ao calcularmos a média do percentual de matrículas no Ensino Fundamental na educação de tempo integral em 2013-2019, verificamos que a média com programas equivale a 14,41% e a média sem programa é de 0,84, ou seja, os programas do governo federal têm sido a política que induz a educação de tempo integral no município e as discontinuidades afetam sobremaneira a educação em tempo integral santarena.

Ademais, notamos que a efetivação dos programas provoca a alteração nos percentuais quando se relaciona ao nível de ensino, isto é, quando há programa indutor, os percentuais de matrícula em tempo integral no ensino fundamental aumentam e superam os percentuais da educação infantil e quando há o encerramento do programa, o inverso ocorre. Como podemos ver no Gráfico 3, o qual demonstra que nos anos de 2013 a 2015, com o Programa Mais Educação, e nos anos de 2018 e 2019, com o Novo Mais Educação, as matrículas em tempo integral são em maior parte no ensino fundamental e nos anos de ausência ou transição entre programas (2016-2017), é a educação infantil que detém o maior percentual de matrículas em tempo integral.

Gráfico 3 – Percentual de matrícula em tempo integral em relação ao segmento educação infantil e ensino fundamental – 2013-2020



Fonte: Elaborada pela autora a partir do demonstrativo da Semed (2022a).

Por fim, depreendemos que as oscilações das matrículas, ocasionadas pela descontinuidade dos programas, compromete o alcance das metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024) e Plano Municipal de Educação de Santarém (2015-2025), nos quais projetam aumentar a oferta de Educação em Tempo Integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender a pelo menos 25% dos alunos da Educação Básica (Brasil, 2014; Santarém, 2015a).

Vimos que o município de Santarém possui duas formas de educação de tempo integral: a escola de tempo integral e o aluno de tempo integral e que a ampliação da jornada está fortemente atrelada à execução de programas do governo federal. Como iniciativas do poder público municipal têm-se as três escolas de tempo integral: Irmã Dorothy Mae Stang, Frei Fabiano Merz e Escola Antônio Pereira da Silva e as três escolas que trabalham com atividades complementares de educação ambiental e artes: Escola da Floresta, Escola de Educação Ambiental Escola do Parque e Escola de Artes Prof. Emir Hermes Bemerguy (Semed, 2021). Entretanto, se considerarmos o quantitativo de escolas da rede de ensino municipal, 398 em 2020, vimos que essas escolas significam um percentual muito pequeno.

Os dados quantitativos representam somente uma das faces que envolvem a implementação da educação integral ou educação de tempo integral na rede municipal de Santarém. É imprescindível olhar a diversidade que está presente na realidade amazônica, da

qual Santarém faz parte. Por isso, resgatamos a localização do município de Santarém na região amazônica e considerarmos imprescindível refletir sobre como pensar e desenvolver uma educação integral e educação de tempo integral contemplando a realidade plural da Amazônia, com alternativas para ajustes e/ou enfrentamento a programas indutores padronizados, que não levam em conta a diversidade regional e local. Pois como aponta Carmo e Prazeres: “[...] contraditoriamente, o Brasil, país continental com múltiplas diferenças sociais, econômicas, culturais e geográficas tem suas políticas estruturadas ainda de forma centralizada, com base numa visão de homogeneidade” (2015, p. 538). E, dessa forma, as formulações de políticas públicas ignoram os aspectos regionais e suas especificidades.

A educação na Amazônia, em Santarém, independentemente de ser integral ou de tempo integral, recebe a influência de uma visão homogeneizadora de educação e, mesmo com garantias legais prevendo a inserção de características locais no processo educativo, dificilmente é considerada, o que gera a desvalorização de um currículo próprio, com os conhecimentos locais conectados com os universais (Soares; Colares; Colares, 2020).

Por fim, a educação integral ou educação de tempo integral nas políticas educacionais e consequentemente nas escolas da Amazônia, não pode desconsiderar os aspectos específicos de sua realidade, de sua cultura, de sua pluralidade, sob pena de deformar a ideia de educação integral. Nessa perspectiva, Siqueira contribui dizendo que

A educação para a Amazônia deve assumir esse compromisso, contribuindo para o empoderamento das populações locais, a partir do acesso ao conhecimento historicamente construído e acumulado e a participação efetiva na tomada de decisão. A valorização das diversidades e o respeito às especificidades da região, devem estar presentes na definição das políticas de educação integral a serem implementadas (2016a, p. 39).

Constatamos que a educação integral e/ou a educação de tempo integral em Santarém enfrenta desafios expressivos para sua consolidação. A reversão desse quadro implica em mudanças e rupturas no projeto político, social e educacional ora proposto, o que requer uma ampla frente de luta e resistência. Os desafios impostos à educação integral e de tempo integral estão imersos nos desafios da educação brasileira como um todo que decorre do pouco investimento de recursos, infraestrutura escolar deficitária, valorização e formação docente insuficiente, entre outros, que estão integrados a um contexto de mercadorização da educação no campo pedagógico e administrativo, tendo no campo da gestão o gerencialismo como referência. Com esse entendimento, apresentaremos na seção seguinte como tem se

estabelecido a gestão da educação de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém frente aos desdobramentos da Nova Gestão Pública.

5 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO DE TEMPO INTEGRAL EM SANTARÉM E SUA RELACAO COM O MODELO GERENCIAL

Esta seção trata da gestão da educação integral conduzida pela Semed na rede municipal de ensino em Santarém. Neste sentido, contextualizamos a gestão da educação municipal na respectiva rede de ensino, evidenciando como se deu a gestão da educação em geral e da educação integral em particular, considerando precipuamente sua relação com o modelo gerencial e, ainda, apresentando as ações desenvolvidas pela Semed na gestão da educação integral de Santarém, bem como os elementos do gerencialismo identificados nesse processo considerando seus principais elementos (ações, agentes e instrumentos), implicações, aproximações e contradições. Inicialmente destacamos a gestão da educação e o Instituto Ayrton Senna com ênfase para sua “fórmula da vitória” do gerencialismo, destacamos educação integral como eixo do IAS e o sistema gerencial e, por último, apresentamos o Programa Mais Educação e Novo Mais educação com destaque para o tempo integral para a educação de resultados.

5.1 Instituto Ayrton Senna: “fórmula da vitória” do gerencialismo na Semed

Partimos do entendimento de que a educação e conseqüentemente a forma como é gerida está inserida incontestavelmente em uma totalidade social permeada por inúmeros condicionantes que ora influenciam e ora são influenciados, numa correlação de forças que compõem os fenômenos sociais. Assim sendo, falar da gestão da educação exige uma compreensão para além do objeto em si, demanda observá-la e compreendê-la a partir de um contexto histórico, econômico e social, intrinsecamente correlacionada às transformações da sociedade que reverberam nas concepções de educação, nos papéis atribuídos à educação, à escola, aos educadores, nas formas de gestão e em tantos aspectos que abrangem o processo educativo.

Segundo Paro (2012), a administração, em contexto geral, refere-se à utilização racional de recursos para a realização de fins, uma condição necessária da vida humana, presente em todos os tipos de organização social e pode articular-se tanto com a conservação do *status quo* quanto com a transformação social. Mas como é entendida atualmente, “é produto de uma longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade” (2012, p. 24).

O autor situa a administração escolar no contexto da administração capitalista, na qual os princípios da administração geral das empresas são transplantados para a administração escolar. No campo das políticas públicas brasileiras, a visão do autor é confirmada pela reforma do Estado brasileiro, materializada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), que foi criado e implementado para a implementação da NGP na administração pública, fundamentado nas práticas de gestão no setor empresarial, implicando na transformação da administração em todos os setores públicos, como a gestão de sistemas educacionais e escolares.

Nesse sentido, não há como falar em gestão da educação de tempo integral sem adentrar na gestão da educação em contexto mais amplo. A gestão da educação de tempo integral está inserida no âmbito da gestão da rede municipal e em Santarém, antes de ter a ampliação da jornada escolar em sua rede, o gerencialismo já compunha sua administração. Portanto, é necessário elucidar que elementos do gerencialismo consolidaram-se na educação municipal e que transformaram o modo de gestão da secretaria de educação e das escolas municipais de Santarém.

Um dos elementos que materializaram o gerencialismo na rede pública de ensino do município de Santarém foi a duradoura parceria público-privada com o Instituto Ayrton Senna. A parceria da Prefeitura Municipal de Santarém – Secretaria Municipal de Educação, como o Instituto Ayrton Senna (IAS), iniciou-se no ano de 1997 e encerrou-se no início do ano de 2020, prestando assessoria direta na gestão da educação do município durante 23 anos. Devido a esse extenso tempo de parceria, faz-se necessário contextualizar a presença do instituto na política educacional do município, mesmo incorrendo em um período que antecede o recorte temporal da pesquisa. A ação do IAS em Santarém é um marco que representa a introdução dos princípios da Nova Gestão Pública na rede municipal de ensino, o que perdurou por mais de vinte anos.

Salienta-se que no âmbito da parceria não foram encontrados registros de ações voltadas exclusivamente às escolas de tempo integral ou relacionadas aos programas indutores Mais Educação e Novo Mais Educação, o que nos permite entender que as escolas de tempo integral, a partir das suas fundações, passaram a participar do formato de gestão instaurado no município, compondo o quadro de escolas que foram espaços de consolidação dessa parceria.

O IAS é uma organização não governamental fundada em 1994, meses após o falecimento do piloto tricampeão de Fórmula 1, Ayrton Senna, criada no contexto da reforma do estado brasileiro nos anos 1990, representando a consolidação do Terceiro Setor na atuação das políticas sociais como saúde e educação, conforme mencionamos na Seção 3 da presente

tese. Desenvolve “estudos baseados em evidências e diagnósticos fundamentais para orientar a execução de políticas públicas educacionais, oferecendo ferramental necessário a gestores públicos e educadores” (<https://institutoayrtonsenna.org.br/quem-somos/nossa-historia/>).

Com a reforma do Estado brasileiro incidindo sobre a transformação da administração pública numa administração nos moldes da empresa privada, ocorreu a entrada de entidades não governamentais na execução de políticas sociais. Sob o discurso da ineficiência do Estado, em virtude da intensa demanda de políticas sociais à população, serviços que eram exclusivos do Estado passaram a ser desenvolvidos numa nova esfera institucional, o público não estatal. Nessas circunstâncias, o IAS enquadra-se no grupo de entidades do Terceiro Setor que passaram a elaborar e desenvolver ações voltadas especialmente aos espaços públicos como os sistemas educacionais.

Em 1996, o IAS implantou por meio da parceria com o Centro de Ensino Tecnológico de Brasília (Ceteb), uma ação de grande porte, o **Programa Acelera Brasil**, de aceleração da aprendizagem para resolver o problema da defasagem idade-série, buscando “eliminar a cultura da repetência nas escolas” (Oliveira, 2000, *apud* Costa, 2019, p. 60). Contou inicialmente com o apoio da Petrobrás e nos anos seguintes, o Ministério da Educação (MEC), Banco Nacional do Desenvolvimento Social (BNDS), secretarias estaduais e empresas também apoiaram o programa (Costa, 2019).

Com esse programa o Instituto adentrou em diversos municípios brasileiros, influenciando e determinando os rumos das políticas educacionais. Começou, portanto, um deslocamento de atuação e gestão, na qual as políticas educacionais desenvolvidas pelos entes públicos passaram a ser orientadas por uma instituição privada, ou seja: “[...] o sistema permanece público, mas é a instituição privada quem determina o conteúdo da política e estabelece metas, conforme seus parâmetros de qualidade” (Peroni; Vieira, 2013, p. 56).

A chegada do IAS na gestão da educação municipal de Santarém ocorreu em 1997, com o programa de aceleração da aprendizagem – Acelera Brasil – posteriormente denominado Correção de fluxo, destinado a alunos com defasagem idade-série de no mínimo dois anos nas séries iniciais em relação ao que atualmente é designado como ensino fundamental (Colares, 2005; Sousa, 2013; Souza, 2007). A parceria firmada entre a Prefeitura Municipal de Santarém e o IAS ocorreu concomitantemente ao início do mandato do prefeito Lira Maia, que efetuou a parceria vislumbrando o desenvolvimento do programa durante todo o seu mandato (1997-2000) e assim Santarém tornou-se um dos municípios pioneiros na adesão ao Programa Acelera Brasil, permanecendo nos mandatos governamentais seguintes.

Segundo Souza (2007), com objetivo de corrigir a distorção idade-série, o Programa Acelera Brasil foi implantado inicialmente em dez escolas urbanas, atendendo 250 alunos. Em 1998, o programa funcionou em 60 escolas. No ano de 1999 em 101. E em, 2000, final do governo Lira Maia, o programa estava em 290 escolas, o que demonstra que em três anos o número de escolas participantes do Programa Acelera Brasil expandiu consideravelmente.

Entretanto, a pesquisadora apontou que apesar da ampliação das turmas do programa, a meta estipulada não foi alcançada, cumprindo somente 53% da defasagem existente⁴⁵ (Souza, 2007). A defasagem escolar não foi solucionada pelo programa e assim facilitada pela reeleição do prefeito Lira Maia, a parceria com IAS foi renovada por mais quatro anos – 2001 a 2004.

As análises de Souza (2007) nos permitem inferir a dimensão que a ação do IAS adquiriu na rede municipal de educação de Santarém. Sobre o segundo período de atuação do IAS, a autora relata:

Nessa segunda fase, a política de correção de fluxo deixa de ser terceirizada e passa a ser uma política educacional do município, embora o programa continue sendo o mesmo. Nessa fase, a coordenação geral do Programa sai das mãos do Instituto Ayrton Senna e passa para a própria Semed, ficando o Instituto apenas como parceiro e consultor do Programa no município (2007, p. 84, grifos nossos).

No trecho citado ficam evidentes dois aspectos. Primeiramente, na fase de 1997 a 2000, a gestão do programa é do IAS, na qual a política foi um serviço terceirizado, ou seja, o programa de correção de fluxo foi desenvolvido na rede municipal pública de ensino, mas sob o comando do Instituto, o que demonstra a consolidação da inserção de uma empresa privada e seus princípios na esfera pública. Vemos, portanto, que as diretrizes da reforma do Estado brasileiro em transferir responsabilidades para instituições não públicas, em que pese as especificidades regionais, culturais, sociais e geográficas, foi, em diferentes proporções, efetivadas nas regiões do Brasil.

Em segundo lugar, é informada a continuação do IAS como parceiro e consultor do município na segunda fase do programa, de 2001 a 2004. Porém, a autora revela adiante que “embora nessa segunda fase a política educacional tenha ficado totalmente sob responsabilidade da Semed, [...] o programa continuou a manter a mesma proposta pedagógica e metodológica”

⁴⁵ Para mais informações, consultar a tese “Política de correção de fluxo: um estudo avaliativo do Programa de Aceleração da Aprendizagem em Santarém/ará”, vinculada ao Programa da Faculdade de Ciências e Letras – Unesp/Araraquara (2007), de autoria de Maria de Fátima Matos de Souza.

(Souza, 2007, p. 85), o que significa que mesmo passando de gestor a consultor, o programa, com seus objetivos, princípios e ações planejadas e construídas pelo Instituto, permanece na política educacional do município, ou de forma mais clara, passa a ser uma política educacional do município, evidenciando mais uma vez a força política, ideológica e pedagógica de uma entidade privada nas políticas públicas.

Para Adrião, Garcia e Souza (2013), os preceitos clássicos da administração empresarial incorporam a concepção de gestão do Instituto. Portanto, não se trata somente do repasse de incumbências do Estado para o Terceiro Setor, diminuindo suas obrigações com a população, especialmente com grupos mais vulneráveis economicamente e que necessitam das políticas sociais – o que já é de extrema apreensão, trata-se ainda da incorporação das concepções de cunho empresarial na execução e gestão de uma política pública, isto é, o gerencialismo sendo incorporado pelos entes públicos em seus sistemas e redes, o que pode ser percebido de forma mais nítida no Programa Escola Campeã, criado em 2001 pelo IAS.

Em Santarém, no ano de 2001, o **Programa Escola Campeã** foi implantado pelo IAS com o apoio da Fundação Banco do Brasil, direcionado ao fortalecimento da gestão municipal da educação e da gestão escolar. Costa (2019) menciona que o Programa Escola Campeã objetivava “a melhoria na qualidade da educação e o sucesso do aluno”, propondo metodologias voltadas para o fortalecimento “da gestão ligada às secretarias municipais de educação e o gerenciamento das unidades escolares do ensino fundamental municipal” (Educação para um Brasil Vencedor, s/d, *apud* Costa, 2019, p. 64). Para isso, o programa disponibilizava aos municípios tecnologias sociais sob o objetivo de contribuir para a qualidade do ensino fundamental, melhoria da eficiência na aplicação dos recursos e aumento da equidade social (Santos, 2006, p. 15).

De acordo com Colares (2005), no primeiro ano de implantação do programa em Santarém, as ações foram voltadas à Semed, orientando a Secretaria sobre seu papel como indutoras de ações e responsável pela implementação e acompanhamento das políticas educacionais do município. No ano seguinte, o programa voltou-se às escolas e foi desenvolvido a partir de duas competências, conforme descreve Santos.

A primeira competência, a Gestão Municipal, voltada para fortalecer a capacidade do Município de gerenciar o ensino fundamental deve:

- Estabelecer e coordenar políticas e ações educacionais no município;
- Promover a integração das redes educacionais no município;
- Priorizar o ensino fundamental na ação da secretaria municipal de educação;

- Estabelecer e implementar novos papéis e novas formas de atuação da secretaria municipal de educação;
- Promover as autonomias administrativa, financeira e pedagógica das escolas;
- Introduzir novos mecanismos e instrumentos de gerenciamento da secretaria municipal de educação.
A segunda competência, a Gestão Escolar, para fortalecer a capacidade de gestão e liderança dos dirigentes escolar precisa:
- Instrumentalizar a liderança da escola para gerenciar as suas autonomias administrativas, financeiras e pedagógicas;
- Fortalecer a participação da comunidade na vida da escola;
- Priorizar a melhoria permanente do desempenho dos alunos (Santos, 2006, p. 18. grifos nossos).

As diretrizes das competências acima mostram com segurança que o Programa Escola Campeã, idealizado pelo IAS em parceria com outras entidades, é que irá estabelecer e coordenar políticas e ações educacionais no município. Aspecto reiterado por Goch, “a SEMED ainda era direcionada pelo Programa Escola Campeã que orientava a política educacional no município” (2017, p. 76). A condução de uma política municipal por uma entidade externa, oriunda de uma cidade (São Paulo) que possui diferenças gigantescas em relação ao município de Santarém, materializa-se a partir da aplicação de “soluções educacionais” destinada ao órgão gestor da política educacional no município – secretarias de educação e às escolas, as quais ficam responsáveis pela execução das tarefas demandadas, o que suscita uma antiga, mas também permanente, discussão sobre a consolidação da gestão democrática no ambiente escolar, baseada num processo coletivo, participativo e que represente os interesses da comunidade.

Sobre “Promover as autonomias administrativa, financeira e pedagógica das escolas”, questionamos: de que forma? Considerando que as ações eram determinadas pelo IAS, as orientações, treinamentos e pacotes de soluções educacionais eram padronizados. Como ter autonomia diante de um direcionamento estabelecido por um agente externo à escola? Qual o significado de autonomia pressuposta nesta diretriz? A nosso ver, nesta diretriz está implícita a responsabilização das escolas pelos resultados alcançados, pois à medida que a escola é considerada “autônoma”, ela torna-se responsável pelo que desenvolve e os resultados obtidos, sendo bons ou ruins, independentemente dos condicionantes sociais presentes na realidade escolar – a situação de vulnerabilidade das famílias e da comunidade, a infraestrutura escolar, a desvalorização dos profissionais da educação, entre outros. Esses aspectos são desconsiderados e é colocado à equipe escolar a incumbência de gerar resultados quantitativos satisfatórios frente às metas estabelecidas. É nesse sentido que Costa considera que “para o

IAS, é no ambiente escolar que se resolvem todos os problemas de desempenho da escola; caso do desempenho seja baixo, todos serão responsabilizados” (2019, p. 73).

Um exemplo que demonstra como o gerencialismo, na forma de parceria com entidades externas, recompensa por produtividade e responsabilização por maus resultados está presente em leis municipais de Santarém. Na Lei Municipal n. 17.866, de 03 de novembro de 2004, que dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal de ensino, no artigo 11, é destacada entre as competências do diretor escolar, a de prover a Unidade Escolar de programas de voluntários e parceiros para colaborar com os objetivos e metas prioritárias da escola. Em nova redação, dada pela Lei Municipal n. 20.057/2016, o trabalho voluntário é extinto do texto legal, mas a busca de parceria para a unidade escolar permanece como uma das competências do diretor escolar. Ou seja, além de administrar as questões referentes ao cotidiano escolar, o diretor deve trabalhar para angariar outras formas de garantir a execução dos projetos e ações desenvolvidas na escola por meio do estabelecimento de parcerias.

Ademais, assim como nas empresas, a recompensa por produtividade foi adicionada no Plano de Carreira e Remuneração dos servidores do grupo magistério da rede municipal de ensino do município de Santarém – Lei n. 17.246/2002.

Art. 79 – Fica criado no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, o abono anual por produtividade a ser pago ao conjunto de servidores de cada unidade de ensino que atingirem as suas respectivas metas, pactuadas previamente, através de contrato de gestão, com a Secretaria Municipal de Educação.

Art. 80 – O contrato de gestão definindo os critérios e as metas para concessão do abono e o valor, serão definidos em regulamento, através de decreto, no início de cada ano letivo pelo poder executivo municipal (Santarém, 2002).

Em contrapartida, para os resultados não alcançados há a responsabilização dos agentes escolares pelo desempenho da escola, conforme expressa a Lei n. 17.866/04 apresentada no Quadro 7.

Quadro 7 – Comparativos dos artigos 37, 38 e 39 – Lei Municipal n. 17.866

Lei Municipal n. 17.866 (redação original)	Lei Municipal n. 17.866 (nova redação)
<p>Art. 37 <u>O diretor da escola é o responsável em promover e assegurar o desempenho dos alunos</u> garantindo os bons resultados dentro das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e no Plano Anual de Trabalho PAT.</p>	<p>Art. 37 - <u>A equipe gestora da escola e da unidade infantil são responsáveis em promover e assegurar o desempenho dos alunos</u> garantindo os bons resultados dentro das metas estabelecidas no Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE e no Plano Anual de Trabalho PAT (Redação da Lei n. 20.057/2016).</p>
<p>Parágrafo Único – <u>Cabe ao diretor juntamente com a equipe técnica e o corpo docente, definir as estratégias a serem usadas com os alunos de rendimento não satisfatório, a fim de garantir o sucesso escolar de todos os alunos.</u></p>	<p>Parágrafo Único – <u>Cabe à equipe gestora e o corpo docente, definir as estratégias a serem usadas com os alunos de rendimento não satisfatório, a fim de garantir o sucesso escolar de todos os alunos</u> (Redação da Lei n. 18.392/2010).</p>
<p>Art. 38 Compete à escola analisar os resultados da avaliação externa e se autoavaliarem por esses resultados, adotando e implementando medidas necessárias para correção de problemas e aperfeiçoamento dos bons resultados.</p>	<p>Art. 38 Compete à unidade de ensino através de seus diferentes segmentos, analisar os resultados da avaliação externa e se autoavaliarem por esses resultados, adotando e implementando medidas necessárias para correção de problemas e aperfeiçoamento dos bons resultados (Redação da Lei n. 18.392/2010).</p>
<p>Art. 39 <u>O diretor, como responsável pelos resultados da escola, é passível de sanções e até substituição, face a esses resultados</u> (Santarém, 2004).</p>	<p>Art. 39 <u>O(a) diretor(a) e vice, como responsável pelos resultados da escola, assim como o coordenador(a), como responsável pelos rendimentos das unidades infantis, são passíveis de sanções e até substituição, face a esses resultados</u> (Redação da Lei n. 20.057/2016).</p>

Fonte: Lei Municipal n. 17.866/2004.

Percebemos que apesar das alterações da nova redação a responsabilidade recai sobre a equipe escolar. No texto original, centrada na figura do diretor e nas novas redações, amplia-se à equipe escolar. Isto é, a equipe escolar deve promover e assegurar o desempenho dos alunos garantindo os bons resultados, no caso de rendimento não satisfatório deve definir as estratégias a serem usadas e adotar medidas necessárias para correção de problemas e aperfeiçoamento dos bons resultados e caso os resultados não atinjam as metas estabelecidas, a equipe gestora estará sujeita às sanções. Estamos diante, portanto, de uma lei, a da gestão democrática, que indiferente às condições sociais, financeiras e pedagógicas que permeiam a comunidade escolar, coloca sobre os profissionais que atuam na escola a responsabilidade pelo rendimento

escolar, como se os problemas fossem estritamente de natureza técnica, estando assim em total sintonia com os preceitos da NGP.

A partir disso, coadunamos com Paro, quando reflete que

[...] é preciso considerar que os problemas que afligem a educação nacional têm sua origem, fundamentalmente, não na falta de esforços ou na incompetência administrativa de nossos trabalhadores da educação de todos os níveis, mas no descaso do Estado no provimento de recursos de toda ordem que possam viabilizar um ensino escolar com um mínimo de qualidade. Não é possível administração competente de recursos se faltam recursos para serem administrados (Paro, 1998, p. 304).

Ademais, compreendemos que a autonomia, neste quadro de solidificação da cultura gerencial nas escolas, passa pelo que Lima (2008) chama de recontextualização e reconceptualização, na qual, assim como os termos “descentralização” e “participação”, estão despojados de sentido político. Autonomia, descentralização e participação passam a ser expressões que estão inseridos numa lógica gerencial visando atender às determinações mercantis, ou seja, não representam um processo democrático, com maior acesso e participação nas decisões das políticas educacionais e nos ambientes escolares.

A inserção de princípios e práticas gerenciais estão presentes nas diretrizes do Programa Escola Campeã, apresentadas por Santos (2006, p.18). As diretrizes são explícitas, busca-se “introduzir novos mecanismos e instrumentos de gerenciamento da secretaria municipal de educação”, “instrumentalizar a liderança da escola para gerenciar as suas autonomias administrativas, financeiras e pedagógicas, “priorizar a melhoria permanente do desempenho dos alunos”. Ou seja, a gerência é o elemento-chave para o desenvolvimento da política educacional e do processo educativo, tendo em vista a melhoria do desempenho do aluno. A educação passa a ser vista como um processo de geração de resultados, indicadores de desempenho e o gestor escolar é a liderança que vai operacionalizar os meios para os objetivos previstos.

A introdução do gerencialismo na rede municipal de ensino de Santarém através do IAS é evidenciada em outro momento em um trecho de uma entrevista concedida a Gomes (2015)⁴⁶, do Coordenador Regional do Programa Escola Campeã, consultor de gestão em educação responsável em acompanhar o programa em Santarém.

⁴⁶ Dissertação “Sistema Municipal de Ensino de Santarém-PA: implantação e implementação (2004-2014)”, de autoria de Luís Alípio Gomes, vinculada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará.

Foi um programa que **instrumentalizou os municípios com ferramentas gerenciais simples, concretas, de fácil manejo e de efetivo resultado**. Além das capacitações para o pleno domínio das ferramentas gerenciais o acompanhamento *in loco*, constituía-se em um diferencial que garantia a efetiva implantação dos instrumentos sugeridos, bem como a correta adequação à cultura gerencial local (E 10, L. 68-73, p. 3) (Gomes, 2015, p. 132, grifos do autor).

Gomes (2015) informa que o consultor utilizava uma planilha para avaliação de todo o programa de gestão, na qual contava com o registro do acompanhamento do conjunto de ações distribuído em vinte e dois indicadores de gestão e vinte de eficiência descritos por Santos (2006).

Quadro 8 – Indicadores de gestão e eficiência – Programa Escola Campeã em Santarém (2001 a 2004)

Indicadores de gestão	Indicadores de eficiência
Definição de Escola	Cumprimento dos 200 dias letivos
Autonomia Administrativa	Frequência do professor
Autonomia Financeira	Dias letivos trabalhados pelo professor
Autonomia Pedagógica	Frequência dos alunos
Otimização da rede urbana	Taxa de abandono escolar
Nucleação da rede rural	Taxa de transferência expedida
Implementação do conselho escolar	Taxa média de reprovação – 1ª a 4ª
Pré-matrícula e matrícula	Taxa média de reprovação – 5ª a 8ª
Calendário Escolar	Idade dos alunos da 1ª série
Diagnóstico de novos alunos	Idade dos alunos da 4ª série
Escolha dos dirigentes escolares	Idade dos alunos da 8ª série
Provimento do cargo de professor efetivo	% de atend. alunos analfabetos defasados
Contratação de Professores Temporários	% de atend. alunos alfabetizados defasados
Política de alfabetização	N. de professor por turma
Regimento Escolar	Salário inicial prof. 1ª a 4ª – Fundef
Plano municipal de Educação	Salário inicial prof. 5ª a 8ª – Fundef
Plano de carreira do magistério	% dos recursos na folha/professores
Programa de Ensino	% dos recursos na folha/técnicos
Plano de Desenvolvimento da Escola	% dos recursos na folha/servidores
Articulação Municipal	% dos recursos para custeio
Acompanhamento financeiro da Secretaria	
Informações que a escola deve enviar para a Secretaria	

Fonte: Extraído de Santos (2006) e Gomes (2015).

Gomes (2015) informa que a avaliação inicial dos indicadores de gestão do município em 2001 contabilizou a nota 1,1, considerada minimamente adequada. Subiu para 2,1 em 2002,

classificada como adequada, e em 2003 alcançou a nota 2,8, próximo à nota 3, considerada próximo ao ideal esperado.

Para o desenvolvimento das ações do programa, dois cargos foram criados no âmbito da Semed, que assim como os outros aspectos eram padronizados em toda secretaria de educação que aderisse ao Programa.

O primeiro era denominado Gerente do Programa com as funções de: assessorar o Secretário na coordenação e articulação das ações educacionais municipais (Plano Municipal de educação – PME, Plano anual de trabalho – PAT e autonomia da secretaria), coordenar a elaboração, revisão, atualização e/ou adequação de normas e procedimentos (processo de escolha de diretor, nucleação das escolas etc.); assegurar a manutenção de dados de toda a rede e elaborar política de sistematização, coleta e consolidação dos dados das escolas da rede. O segundo era chamado de Superintendente Escolar, que deveria: assessorar o diretor na coordenação e articulação das ações educacionais com a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE, Plano Anual de trabalho – PAT, mapeamento das atividades, implantação das rotinas e regularização do fluxo escolar; implementar as normas e os procedimentos da política educacional do município nas escolas; assegurar a manutenção de dados fidedignos de cada escola, pontuando dados; e implementar a política de sistematização, coleta e consolidação dos dados da escola (Goch, 2017, p. 78).

Em resumo, a função do Gerente caracterizava-se por ser a conexão entre a Semed e o IAS e o Superintendente, a conexão entre as escolas e a secretaria de educação.

O Programa Escola Campeã adentrou na rede municipal de Santarém e transformou o funcionamento da gestão da secretaria de educação do município. Determinou rotinas e tarefas, estabeleceu metas, prazos e indicadores, introduziu uma nova concepção de gestão, um novo vocabulário, e realizou formações para a absorção dos novos conceitos e estratégias trazidas especialmente do campo empresarial, ou seja, uma nova cultura organizacional preocupada com a conquista de metas, prazos, resultados (Gomes, 2015, p. 133).

A Secretaria teve como papel: organizar um novo padrão de gestão, a qualidade da educação, a mudança de cultura, a liderança, o acompanhamento e a avaliação. Já o gerente municipal deveria implementar as políticas educacionais do município (universalização do Ensino, qualidade do ensino, gerência do processo educacional, otimização da rede de ensino e valorização do profissional de Educação). Em relação aos gestores escolares era necessário implementar uma linha única de trabalho, por isso a ênfase nas formações continuadas com os gestores escolares para que pudessem compreender e executar a concepção gerencial do programa focado nos resultados (Goch, 2017, p. 77).

Uma nova cultura organizacional, um novo padrão de gestão passa a fazer parte da gestão da rede municipal de ensino de Santarém. O uso de termos típicos do setor empresarial, como missão, visão, valores e metas, apesar das diferenças de conteúdos, estão presentes em relatórios, outros documentos da Semed e também nos projetos políticos pedagógicos das escolas, indicando a assimilação da cultura mercadológica na gestão da rede. Sobre esse aspecto, identificamos que nas gestões 2005 a 2012⁴⁷, a missão da Semed era

Implementar e desenvolver uma educação de qualidade na rede pública municipal de Santarém, através de um processo democrático, participativo, visando à formação integral do educando para o efetivo exercício da cidadania e construção de uma sociedade comprometida com a promoção humana (Santarém, 2012, p. 9).

Quanto à visão, a Semed buscava

Ser reconhecida como uma Rede Pública Educacional de referência na sua área de atuação, dinâmica, integrada e comprometida com a formação de cidadãos plenos, críticos, éticos e conscientes, cumprindo a responsabilidade social e respeitando as diferenças (Santarém, 2012, p. 9).

Na gestão seguinte (2013-2016)⁴⁸, a missão da Semed passou a ser “Gerenciar o sistema de Educação pública do município, implementando ações positivas comprometidas com a efetivação de políticas públicas voltadas para a promoção humana” (Santarém, 2014, p.5), e a visão, “Ser referência no Estado do Pará como rede de ensino que oferece educação pública de qualidade e com excelência para todos” (Santarém, 2014, p.5). Acrescentaram-se ainda os valores: excelência, humanização, compromisso e proatividade.

Evangelista (2012), ao citar McNally (1999, p. 43), reflete que discursos não são aleatórios e arbitrários, que os documentos oriundos do aparelho de Estado não expressam somente diretrizes para a educação, mas articulam interesses, projetam políticas e produzem intervenções sociais e estão vinculados às determinações históricas.

No caso de Santarém, a transição de um governo conduzido pelo Partido dos Trabalhadores, que apesar da não ruptura com os moldes gerenciais trouxe para a educação a preocupação de ampliar a formação do estudante, para um mandato vinculado ao Partido da

⁴⁷ Período de dois mandatos da prefeita Maria do Carmo Martins Lima (PT), que manteve no cargo a mesma secretaria de educação.

⁴⁸ Eleição do prefeito Alexandre Wanghon (PSDB)

Social Democracia Brasileira, o partido que consolidou a política neoliberal no país, certamente impactou na concepção de educação. Com isso, compreendemos que a mudança para o termo “gerenciar” na missão, assim como “excelência” na visão e valores expressa a intenção de reforçar a condução da gestão pública da educação nos moldes e princípios da gestão privada.

O Programa Escola Campeã foi implantado inicialmente com a previsão de duração de quatro anos, no período de 2001 a 2004. A partir de 2005 o programa foi reconfigurado e passou a ser chamado Programa Gestão Nota 10, compondo, com outros programas, a Rede Vencer.

Em Santarém, com um novo mandato governamental, exercido pela prefeita Maria do Carmo Martins Lima, vinculada ao Partido dos Trabalhadores (PT), a parceria com o IAS foi renovada por mais quatro anos, por meio de Instrumento Particular de Parceria (IPP) n. 1.239/2005, que instituía a Rede Vencer, constituída pelos programas: Correção de Fluxo: Acelera e Se Liga, Circuito Campeão e Gestão Nota 10.

O Programa Correção de Fluxo, que trabalhava em prol da correção da distorção série-idade, era composto pelos programas já existentes: Acelera Brasil, destinado aos alunos alfabetizados de 9 a 14 anos, matriculados no 3º e 4ª ano e o Se liga, que atendia a alunos de 9 a 14 não alfabetizados, matriculados do 3º ao 5º ano (Souza, 2013). O Circuito Campeão, segundo Costa (2019), era um programa de caráter preventivo, ao contrário dos programas de correção de Fluxo (Acelera e Se Liga) que caracterizavam-se como programas emergenciais, e tinha sob sua responsabilidade o acompanhamento da alfabetização e qualidade da aprendizagem dos estudantes das quatro primeiras séries iniciais do ensino fundamental, objetivando superar as dificuldades nesta etapa de ensino. O Programa Gestão Nota 10 é a reconfiguração do Programa Escola Campeã, com a continuidade do investimento no âmbito da gestão educacional e escolar.

Costa (2019) descreve que no texto de apresentação da Rede Vencer é apontado que o problema da educação brasileira está na esfera gerencial e não no campo pedagógico. A partir disso, é importante retomar a discussão realizada na Seção 3. Apresentamos como a NGP está atrelada à reforma gerencial do Estado brasileiro, na qual, entre os elementos de ajuste, está a reforma da administração pública, abandonando o formato burocrático e adotando uma administração gerencial. A sobrecarga do Estado com suas extensas atribuições é apontada como uma das causas da ineficiente gestão pública, e portanto, reivindicou-se, para além da redistribuição das responsabilidades para o outro setor – Terceiro Setor, a transformação da administração pública, com a inserção de princípios e práticas empresariais. Nota-se que a

gestão torna-se central nesse processo de reforma e desencadeia toda uma reestruturação nas diversas esferas e setores públicos.

Não por acaso, o IAS, fundado em meio à reforma administrativa, criou um programa que tem como foco a gestão (inicialmente Escola Campeã e posteriormente Gestão Nota 10), voltada à gestão educacional e escola, coadunado à racionalidade empresarial, como discorre Costa: “O modelo de gestão educacional proposto pelo Instituto obedece a uma lógica empresarial, visando resultados com foco em gestão e dados, como afirma a Diretora Executiva do IAS, Margareth Goldenberg” (2019, p. 61). Conclui-se, assim, que os programas de fortalecimento da gestão educacional e escolar do IAS estão em sintonia com a reestruturação do Estado brasileiro, atribuindo ao setor público um caráter privado.

Como dito anteriormente, em 2005 a parceria com IAS foi renovada com o Instrumento Particular de Parceria – IPP n. 1.239/2005. Este documento é o meio utilizado para celebrar o acordo com as prefeituras municipais e traz as principais informações sobre o teor da parceria. O conteúdo do IPP n. 1.239/2005, acordado entre a Prefeitura Municipal de Santarém, representado pela prefeita Maria do Carmo Martins Lima e o Instituto Ayrton Senna, representado pela presidente Viviane Senna Lalli e por Neyde Joanna Senna da Silva, está distribuído em dez páginas e não será detalhado na íntegra. Entretanto, por considerarmos que ele configura-se com um dos instrumentos que oficializam a inclusão de uma administração gerencial na gestão da educação municipal, destacaremos os pontos que apontam isso com maior evidência.

No Preâmbulo do IPP há quatro alíneas, das quais comentaremos três. A alínea (a) apresenta o objetivo da Rede Vencer.

a) CONSIDERANDO, que o IAS está desenvolvendo a Rede Vencer cujo objetivo é promover a aprendizagem e o gerenciamento dos sistemas educacionais a qual congrega tecnologias sistematizadas pelo IAS e que podem ser implementadas através de metodologias de titularidade do IAS (Preâmbulo do IPP n. 1239/05).

Verifica-se que o objetivo do IAS, com a Rede Vencer, está voltado à promoção da aprendizagem e ao gerenciamento dos sistemas educacionais. O Instituto assume, portanto, que terá um papel de “gerente” dos sistemas educacionais, oficializando sua interferência e comando na condução da política educacional municipal, o que de forma contraditória apresenta-se como uma contribuição à política municipal descrita na alínea (b).

b) CONSIDERANDO, a identidade entre os objetivos da Rede e os da Prefeitura e a intenção da Prefeitura Municipal de Santarém (PMS) de adotar os princípios da REDE como contribuição à política pública para o sistema público educacional, com vistas à criação e à manutenção das condições favoráveis ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes matriculados nas escolas da rede pública de ensino (Preâmbulo do IPP n. 1.239/05).

Assim como na alínea (d), na alínea (b) ainda é citada oficialmente a preocupação em criar e manter condições favoráveis ao desenvolvimento integral das crianças e adolescentes.

d) CONSIDERANDO, finalmente, que o IAS tem interesse em particular da iniciativa explicitada no Considerando (b) acima, como forma de contribuir para a alteração da realidade educacional brasileira e, em especial, para o desenvolvimento integral das crianças e jovens brasileiros, atendidos na rede pública de ensino da PREFEITURA (Preâmbulo do IPP n. 1.239/05, grifos nossos).

O desenvolvimento integral sendo citado pelo documento como um dos objetivos do IAS, traz de imediato uma aparente preocupação com o tipo de educação a ser ofertada às crianças e jovens brasileiros. Contudo, com base nos fundamentos do materialismo dialético, buscamos ultrapassar o que está além da aparência imediata e compreender a essência de um objeto ou os elementos que o compõe, seja um dado estatístico, um discurso ou um documento, que é o caso do IPP n. 1.239/05.

5.2 A educação integral como eixo do IAS e o sistema gerencial

A educação integral é atualmente um dos eixos que inspiram o trabalho do IAS, como é indicado em seu site oficial. Sua concepção de educação integral está fortemente vinculada ao que se denomina Pedagogia das competências.

A educação integral é um direito de todo estudante brasileiro, conforme garantido pela Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que ressalta a importância de desenvolver todas as competências de crianças e jovens, em todos os âmbitos.

[...]

O desenvolvimento das diversas competências dos estudantes, eixo fundamental para a educação integral, promove realizações e conquistas de vida presentes e futuros. Ele apoia aspectos essenciais para a aprendizagem de crianças e jovens acontecer, como sua saúde mental, bem-estar e pertencimento escolar (<https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-defendemos/educacao-integral/> 2023).

A Pedagogia das competências foi a tendência pedagógica reproduzida nos anos 1990, com vistas a enquadrar a educação nas transformações oriundas da reestruturação do modo de produção capitalista. Assim como a reforma do Estado promoveu os ajustes fiscais, a redução de ação do Estado e alteração da administração pública, à educação foi imposto, pelas reformas educativas, uma teoria pedagógica que se coadunasse com o novo momento, o que desencadeou a formulação e difusão de uma série de documentos oficiais buscando introduzir e estabelecer os preceitos da pedagogia das competências, como os Parâmetros Curriculares Nacionais que orientavam os currículos escolares, e que de acordo com Amaral (2022) tinham estreitas relações com a pedagogia das competências.

Para Saviani (2013), na reorganização do processo produtivo era necessário ajustar o perfil do indivíduos como trabalhadores e cidadãos e, daí, o empenho em introduzir a pedagogia das competências nas escolas e nas empresas, a fim de adaptá-los para que pudessem atender às necessidades do processo produtivo.

Nessa lógica, a escola é colocada como um espaço de formação emparelhada aos interesses da nova ordem social, formando cidadãos flexíveis e adaptáveis.

A função da escola torna-se, essencialmente, preparar estudantes para um mundo incerto, para a flexibilidade e a empregabilidade – no lugar da promessa do emprego, a expectativa de tornar as pessoas ‘empregáveis’ mediante o desenvolvimento de personalidades flexíveis e resilientes. A ‘chave’ para isto seria o deslocamento da referência dos currículos baseados nas ciências e nas disciplinas escolares para as competências (Ramos; Paranhos, 2022, p. 80).

O discurso do IAS traz reflexões sobre as mudanças no mundo atual e a necessidade de se estar preparado para reagir diante das transformações, o que denota a importância de um cidadão produtivo, flexível, resiliente e autossuficiente.

No mundo atual, as mudanças são cada vez mais constantes e nos deparamos com situações inéditas e desafiadoras. Este cenário exige de cada um a capacidade de reagir e até de construir novas situações com ferramentas que vão muito além do conhecimento, pois envolvem a capacidade de lidar com emoções e expectativas, se relacionar com os outros, praticar autogestão para planejar e superar obstáculos (<https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-defendemos/educacao-integral/> 2023).

A incerteza e garantia de sobrevivência é um aspecto pontuado também por Saviani (2013), pois no modelo de sociedade capitalista, a pedagogia das competências busca dotar os indivíduos de comportamentos flexíveis, mas tampouco garante as condições de sobrevivência desses indivíduos, o que incorre na conseqüente responsabilidade individual.

Agora é o indivíduo que terá de exercer sua capacidade de escolha visando adquirir os meios que lhe permitam ser competitivo no mercado de trabalho. E o que ele pode esperar das oportunidades escolares já não é o acesso ao emprego, mas apenas a conquista do *status* de empregabilidade. A educação passa a ser entendida como um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis. O acesso a diferentes graus de escolaridade amplia as condições de empregabilidade do indivíduo, o que, entretanto, não lhe garante emprego, pelo simples fato de que, na forma atual do desenvolvimento capitalista, não há emprego para todos (Saviani, 2013, p. 430).

É neste quadro que a escola esvazia os conteúdos escolares e desloca o papel do professor, baseado no lema “aprender a aprender”, que para Saviani (2013) representa aprender a estudar, buscar conhecimento, a lidar com situações novas e onde o professor deixa de ensinar para ser auxiliar do aluno em próprio processo de aprendizagem, aspecto este presente nos elementos para a educação integral expressas pelo IAS.

Professor mediador

Oferecer oportunidades para que os professores desenvolvam suas capacidades de atuar como uma ponte entre o conhecimento e os estudantes, apoiando um papel de colaboração e de construção conjunta, mais do que fonte exclusiva de sabedoria (<https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-defendemos/educacao-integral/> 2023).

Assim, a escola, em detrimento dos conteúdos curriculares, centraliza sua tarefa na construção de competências, anulando seu maior propósito, ensinar o saber construído historicamente pela sociedade.

As premissas da pedagogia das competências tiveram uma intensa repercussão e aplicação na educação brasileira a partir dos anos 1990 e, segundo Ramos e Paranhos (2022), perdeu força no ano de 2003 no governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas não deixou de compor a política educacional brasileira, especialmente por meio da instalação dos sistemas de avaliação educacional. As autoras acrescentam, contudo, que a pedagogia das competências retornou fortemente com a promulgação do Novo Ensino Médio em 2017, que reiterou a definição de competências como a “mobilização de conhecimentos, habilidades,

atitudes, valores e emoções” (Brasil, 2012). Isso nos permite refletir que apesar das contradições ao longo do processo histórico, político e econômico de 1990 até a atualidade, a pedagogia das competências está na base da educação que busca favorecer o capital.

Ainda sobre a educação integral sob a concepção do IAS, são descritos no site os elementos fundamentais para a educação integral, nas quais se consideram diversos aspectos e ações, bem como os paradigmas que sustentam essa visão de educação. Entre eles discorre-se sobre o que consideram desenvolvimento pleno.

Desenvolver plenamente o estudante em todas as suas dimensões, como intelectual, física, socioemocional, híbrida, motivacional, entre outras, dando oportunidades para que possa construir seus projetos de vida.

Competências Socioemocionais, Híbridas e Volitivas, para garantir que o estudante atinja todo seu potencial e capacidades, é preciso que a escola desenvolva intencionalmente todas as suas competências, tais como:

As socioemocionais, que são modos de pensar em agir em relação ao outro e a si mesmo.

As híbridas, que unem aspectos cognitivos e socioemocionais

As volitivas, que se relacionam à motivação para aprender.

Conhecimento aplicado para além da transmissão de conteúdos, a educação integral prevê uma maior aplicação das informações adquiridas na prática, permitindo que os estudantes se tornem agentes do seu conhecimento, combinando diversas competências para construir seus projetos de vida com protagonismo, e potencializem suas capacidades de ser, fazer, conviver e aprender (<https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-defendemos/educacao-integral/> 2023).

Percebemos nitidamente a pedagogia das competências como base da concepção da educação integral. São apresentados vários elementos que compõem a pedagogia das competências: competências para lidar com as situações do cotidiano, ou seja, ter capacidade socioemocional, sendo flexível e buscando encaixar-se nas mudanças da sociedade; o pragmatismo, conhecimento deve ter uma viabilidade prática, pois como aponta Ramos e Paranhos: “o pragmatismo é a epistemologia da pedagogia das competências, e em sua versão pós-moderna, é o neopragmatismo” (2022, p. 74); enfatiza o papel de um aluno proativo e produtor da sua aprendizagem, com condições de escolha diante das oportunidades da vida, o que é reiterado quando o IAS menciona sobre sua visão de estudante.

Visão de estudante

Conexão com o estudante e o que é importante para ele, bem como seus desafios, interesses e identidade, preparando-o para fazer escolhas e conquistar gradativa autonomia.

Personalização, a fim de olhar o estudante como um indivíduo único, criando oportunidade para que ele construa sua jornada de aprendizagem com base em seus interesses, objetivos e capacidades para ir além (<https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-defendemos/educacao-integral/> 2023).

O discurso do IAS faz parte de um conjunto de ideias que coloca a responsabilidade pela situação de pobreza ou de fracasso na escola aos cidadãos e aos trabalhadores da educação. Apresenta a educação como um caminho de crescimento individual, no qual o próprio indivíduo é responsável por isso. “O Instituto acredita que todo estudante tem o potencial de transformar sua realidade e mudar o mundo e, para que isso aconteça, é fundamental garantir o seu desenvolvimento pleno por meio de uma educação integral” (<https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-defendemos/educacao-integral/> 2023). Desconsidera as mazelas provocadas pela desigualdade social, consequência do capitalismo que exclui e desampara os mais pobres e insere os problemas sociais e educacionais na conta da má administração pública.

Coloca a educação integral como a concepção de educação que vai trazer: crescimento econômico – premissa bastante difundida pelos organismos internacionais nos anos 1990; redução das desigualdades; diminuição da violência; envolvimento cívico; sustentabilidade ambiental; inovação em todas as áreas. (<https://institutoayrtonsenna.org.br/o-que-defendemos/educacao-integral/> 2023).

A educação integral, nesta perspectiva, corresponde ao que Maciel, Mourão e Silva (2020) chamam de educação integral liberal, que conforme citamos na Seção 4, refere-se a “um processo de desenvolvimento seletivo das múltiplas faculdades humanas, para as atividades subalternas e subalternas médias, na perspectiva da manutenção do status quo” (2020, p. 15). Essa seleção de faculdades humanas que são formadas decorre obviamente da seleção de conhecimento, colocando à disposição da população conceitos e procedimentos que gerem as habilidades para se adaptar à realidade.

Retomamos que para a Pedagogia histórico-crítica o acesso ao conhecimento é condição indispensável para a classe trabalhadora reivindicar e lutar pela transformação social. O esvaziamento dos currículos estabelecido pela pedagogia das competências não se dá de forma desinteressada ou em viés único, isto é, além de promover uma formação pragmatista – a validade dos aprendizados é julgada “por sua viabilidade e utilidade nas experiências individuais” (Ramos; Paranhos, 2022, p. 80), atendendo aos interesses do modo de produção capitalista, impede o acesso ao saber crítico contribuindo para a manutenção da sociedade de

classes. Serve, portanto, como um instrumento de fortalecimento econômico, mas sobretudo de fortalecimento ideológico.

De volta ao IPP n. 1.239/05, destacamos a seguir os objetivos e metas da Rede presente no referido instrumento.

2. OBJETIVOS E METAS PRINCIPAIS DA REDE

2.1 Constituem-se principais objetivos da Rede

- a) Institucionalizar práticas gerenciais no cotidiano da escola que proporcionem a substituição da cultura do fracasso pela cultura do sucesso.
- b) Instituir o planejamento da prática pedagógica a partir da avaliação do processo de aprendizagem;
- c) o IAS através da sua REDE tem o objetivo de capacitar as equipes da Secretaria e das unidades escolares para que todos desempenhem suas funções com foco em resultados e metas assumindo as respectivas responsabilidades pelo resultado de aprendizagem de cada um dos alunos;
- d) Gerar oportunidade, desenvolvimento profissional para as equipes escolares de forma a viabilizar a ampliação dos conhecimentos especialmente no campo da leitura, da escrita, da matemática que são bases para o aprendizado de todas as áreas do conhecimento humano.

2.2 Toda a metodologia da REDE visa alcançar as metas abaixo que serão avaliadas através dos indicadores de sucesso:

Indicadores	Meta
1. dias letivos;	1. 200 dias letivos ou 800 h/aula;
2. frequência de professores;	2. 98% de frequência dos professores;
3. frequência dos alunos;	3. 98% de frequência dos alunos;
4. reprovação por falta;	4. 2% de reprovação por falta;
5. índice de aprovação;	5. 95% de aprovação;
6. correção de fluxo;	6. 5% da distorção idade/série;
7. alfabetização na 1ª série.	7. 95% dos alunos alfabetizados.

(IPP n. 1.239/05).

O primeiro objetivo da Rede apresenta explicitamente a institucionalização de práticas gerenciais no cotidiano da escola, visando substituir as práticas que ocasionaram o fracasso escolar. Isso nos traz a reflexão de que a prática de gestão adotada pelo poder público anteriormente à Rede era ineficiente, isto é, a administração pública tem um formato ineficiente e as práticas gerenciais oriundas do setor privado iriam reverter esse quadro e trariam o sucesso à escola. Nesse sentido, Sousa (2013) assinala:

Deixa também implícita uma declaração de incompetência do poder público, uma vez que diz que as ações que ele desenvolveu até o momento em que firmaram essa parceria foram as que levaram ao fracasso que, ainda de acordo com a leitura do documento, se encontra estabelecido como cultura (Sousa, 2013, p. 185).

A avaliação de que a Secretaria Municipal de Educação de Santarém não teria uma gestão organizada e planejada é citada por Santos, que afirma que antes da instituição do Programa Escola Campeã, em 2001, a gestão do sistema educacional municipal de Santarém ocorria “de forma aleatória, sem regras claras, sem focar em resultados, sem estrutura compatível com a realidade. [...] não tinha clareza de sua missão, visão e nem de suas políticas para a educação [...] funcionava permanentemente como apagadora de incêndio” (2006, p. 20).

A responsabilização da administração pública municipal pelo fracasso escolar é mencionada por Sousa (2013) mediante acesso em sua pesquisa de doutorado⁴⁹ ao Relatório Final de Santarém – Pará – Programa Escola Campeã 2001 – 2004, produzido pela Semed e encaminhado à Fundação Banco do Brasil, ao Instituto Ayrton Senna e à Prefeitura Municipal de Santarém. O autor informa o conteúdo de parte do documento.

Nesse documento, encontramos o registro de que não havia no município, no ano de 1997, nenhum tipo de acompanhamento da rede municipal de ensino por parte da Secretaria de Educação e que essa situação prosseguiu dessa forma até o ano 2000. Essa falta de instrumentos de gestão é apontada pelo relatório como uma situação que teria corroborado para que, nos anos iniciais da parceria com o IAS, os índices de reprovação gravitassem em torno de 18% e o de evasão ao redor de 12% e, por essa razão esse percentual permaneceu inalterado até o ano 2000 (Sousa, 2013, p. 53-54).

Identificamos como o discurso da ineficiência do setor público foi amplamente difundido e incorporado nos espaços educacionais, promovendo a aceitação da administração gerencial como panaceia para os problemas enfrentados nas redes públicas. Obviamente, não há como desconsiderar as dificuldades existentes na administração pública e os problemas delas decorrentes, mas certamente não estão exclusivamente relacionadas à gestão, estão para além, estão vinculadas à um projeto de poder que enfraquece, desqualifica, desestrutura e busca reduzir cada vez mais as instituições públicas, vide os ataques sofridos pelas instituições públicas no país especialmente de 2016 a 2022 (universidades, escolas, institutos de pesquisa, sistemas públicos de saúde etc.).

Não se trata da defesa de um anarquismo administrativo ou de uma gestão apagadora de incêndios, com a inexistência de instrumentos de gestão, de planejamento e organização da

⁴⁹ “O Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna e a Educação em Santarém/PA”. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação da Universidade Federal do Pará, 2013.

rede. Trata-se, inicialmente, do reconhecimento de que os resultados da escola pública são fruto de um contexto social maior que o processo de gestão, que está embutido num contexto de desigualdade social econômica resultante de uma divisão de classes que tem como eixo estruturante a exploração da classe trabalhadora. Trata-se, ainda, de ter uma gestão pública que contemple a dimensão humana da educação, que considere os aspectos democráticos, que descortine os problemas sociais, que defenda a solidariedade, que veja a educação integral como formação emancipatória e que mantenha o interesse público acima do interesse privado.

Referente aos objetivos da Rede expressos no IPP n. 1.239/05, outra característica do gerencialismo se apresenta, a clara divisão de tarefas.

- b) Instituir o planejamento da prática pedagógica a partir da avaliação do processo de aprendizagem
- c) o IAS através da sua REDE tem o objetivo de capacitar as equipes da Secretaria e das unidades escolares para que todos desempenhem suas funções com foco em resultados e metas assumindo as respectivas responsabilidades pelo resultado de aprendizagem de cada um dos alunos;

Para Adrião, Garcia e Souza (2013), no gerencialismo, o planejamento é um aspecto fundamental, com uma consequente divisão de tarefas, separando quem planeja e quem executa. Neste caso, temos o IAS como o ente que planeja, como descrito no objetivo (b) e os que executam, informados no objetivo (c), acrescentando destes últimos serem considerados os responsáveis pelo resultado da aprendizagem. Refletimos, assim, que o resultado do desempenho da rede está sob a responsabilidades daqueles que não participaram da elaboração do programa, não foram consultados sobre a forma de executar as atividades propostas, são meramente executores de um programa preparado por uma entidade externa que veio para institucionalizar, fiscalizar e controlar as ações e resultados obtidos.

O IAS orienta, precisamente no Manual Programa Gestão Nota 10, as atribuições e funções que devem ser desempenhadas pelos gestores públicos, conforme descreve Costa (2019).

Quadro 9 – Atribuições dos gestores no Programa Gestão Nota 10

Governador/ Prefeito	Adotar o programa como política pública, isto é, como proposta de estruturação da secretaria de educação para a prática da equidade e da qualidade da aprendizagem, no estado ou no município; garantir a adoção dos instrumentos legais necessários à implantação da política educacional definida; assegurar os recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com o programa e com a política educacional estabelecida; priorizar os aspectos técnicos em detrimento dos político-partidários; acompanhar os resultados e o cumprimento das metas definidas pela secretaria de educação; delegar ao secretário de educação a execução do programa, dando-lhe a autonomia e o apoio que a função exige.
Secretário de Educação	Alinhar-se com as determinações do governo/prefeito e assegurar o programa gestão nota 10 como ação estrutural da secretaria de educação; diagnosticar/conhecer o perfil de atendimento da rede de ensino e dos alunos; integrar as redes de ensino; garantir diretores de escola com competência técnica, selecionados por provas; comprometidos com a política da secretaria de educação e responsabilizados pelos resultados e alcance das metas; integrar ações, resultados e práticas dos projetos às demais ações da secretaria; garantir o cumprimento do mínimo legal de 200 dias letivos/800 horas; adotar [Educação de Jovens e Adultos] EJA para os maiores de 15 anos; adotar política de alfabetização para a 1ª série do ensino fundamental; acompanhar o desenvolvimento e os resultados do programa.
Coordenador Gestão Nota 10	Analisar a implementação da política educacional; subsidiar as decisões da secretaria de educação com os dados relevantes à política educacional; atuar ativamente no processo de definição das metas relativas a cada indicador do sucesso educacional; receber e analisar o consolidado dos dados referentes ao funcionamento e à autonomia de todas as escolas; gerenciar mensalmente o alcance das metas pelas escolas; acompanhar o desenvolvimento das ações e analisar os dados consolidados do programa, de forma integrada e articulada com os demais setores/coordenações da secretaria de educação; apoiar, fortalecer e orientar em serviço os superintendentes escolares para o alcance das metas do seu grupo de escolas, com base nas informações por eles levantadas e também na observação direta sobre as escolas; rever sistematicamente a aplicabilidade das normas e leis educacionais, com vistas à melhoria contínua dos resultados e ao alcance das metas.
Diretor	Garantir a implementação da política educacional definida pela secretaria de educação; implementar as autonomias administrativa e pedagógica, e a gestão financeira na escola, de acordo com o estabelecimento pela secretaria de educação; responsabilizar-se pelos resultados da escola; coletar, analisar e consolidar os dados referentes ao funcionamento da escola e repassá-los ao superintendente escolar; acompanhar e avaliar a atuação e o resultado do trabalho do coordenador pedagógico da escola e dos professores; liderar os membros da comunidade escolar no alcance das metas da escola; trabalhar em conjunto com o superintendente escolar na constante busca da melhoria da qualidade da aprendizagem.
Superintendente Escolar	Acompanhar a implementação da política educacional municipal/estadual; ser o elo entre a escola e a secretaria de educação no processo de implementação das ações do programa; acompanhar, nas escolas sob sua responsabilidade, a implementação das autonomias administrativa e pedagógica, e da gestão financeira; pactuar com o diretor, no início do ano, as metas da escola, de acordo com as metas definidas pela secretaria de educação para a rede de ensino; responsabilizar-se, conjuntamente com o diretor, pelo cumprimento do calendário escolar, pelos resultados e pelo alcance das metas da escola; apoiar o diretor na integração e articulação dos projetos desenvolvidos na unidade escolar, tais como: Se Liga, Acelera Brasil, Circuito Campeão e Gestão Nota 10; gerenciar mensalmente o alcance das metas do grupo de escolas sob sua responsabilidade, por meio das rotinas da sistemática de acompanhamento; avaliar o desempenho e fortalecer a liderança do diretor, assim como capacitá-lo em serviço para atuar de forma integrada com a comunidade escolar.

Fonte: Costa (2019), *apud* Manual Programa Gestão Nota (2006).

Nas atribuições listadas não há menção sobre as responsabilidades do IAS, evidenciando o papel de planejador na qual a entidade elabora e determina a função dos demais atores da parceria, demonstrando, segundo Peroni e Comerlato (2017), o caráter heterônomo e hierárquico do IAS e o de subordinação dos sujeitos parceiros. No IPP n. 1.239/05 isso também se sinaliza, haja vista que a descrição das responsabilidades são delegadas à prefeitura municipal, vinte, e ao IAS, somente três.

Essa clara e rígida divisão de tarefas, remete-nos ao *taylorismo*, a teoria administrativa criada no final do século XIX, que entre outros preceitos fundamentava-se na aplicação de regras e métodos padronizados de execução do trabalho, fragmentação e separação das tarefas, determinando as responsabilidades de cada trabalhador e o controle rígido de todo o processo de trabalho. Esse molde parece se adequar ao *modus operandi* do IAS, cuja adoção de uma prática administrativa antiga e até mesmo superada em grande parte das empresas atuais é no mínimo estranha para quem se intitula promotor de soluções educacionais modernas e inovadoras.

O Programa Gestão Nota 10, implantado em 2005, substituiu o Programa Escola Campeã, ambos com foco na gestão da educação. De 2001 a 2004, a prefeitura de Santarém estava sob o comando do prefeito Joaquim de Lira Maia, do Partido da Frente Liberal (PFL). A partir de 2005, a prefeitura foi assumida pela prefeita Maria do Carmo Martins Lima, do Partido dos Trabalhadores (PT), oposição ao governo anterior. Contudo, mesmo com plataformas partidário-ideológicas distintas, a parceria com o IAS foi renovada, mas não sem as contradições presentes nas relações políticas.

Sousa (2013), ao pesquisar sobre o Programa Gestão Nota 10 na rede municipal de Santarém, conclui que:

[...] em Santarém – PA foi realizada uma reforma administrativa e pedagógica da educação nos moldes propostos pela reforma do estado de modo que se introduziu exemplarmente as concepções advindas da iniciativa privada e do mercado dentro dos ambientes escolares (Sousa, 2013, p. 94).

Entretanto, Gomes (2015) descreve que a parceria com o IAS a partir de 2005, com o novo mandato vinculado ao PT, teve outra interpretação pela gestão municipal, conforme o autor reproduz a fala⁵⁰ da secretaria de educação do município no período 2005-2012.

⁵⁰ Entrevista concedida a Gomes (2015).

[...] quando **nós nos deparamos com essa parceria com o IAS [2005] nós** não concordamos inicialmente com essa parceria por entender que era preciso um mecanismo que pudesse compreender a realidade local e que nós víamos ali do IAS, era **apenas buscando a questão numérica** e não a qualidade social da educação. Nós não percebíamos isso, essa preocupação com a construção desse ser, dessa criança, que estava ali, uma percepção de sua realidade, mas apenas de enquadrá-los dentro de um sistema criado pela instituição e com fins que depois nós chegamos a perceber, que era tornar isso proposta nacional... **E não deixamos que o IAS fosse o programa** da rede municipal como ele vinha sendo (E5, L. 166-177, p. 4)

[...]

Então, o sistema [político] que trouxe o IAS para nós, ele traz uma proposta que visa especificamente, prioritariamente, **a questão dos números** e ele segue, ele traz uma orientação. Em Santarém, ele não conseguiu ser implementado da forma como eles estavam fazendo já anteriormente, e da forma como eles fazem com os outros municípios. Então, nós realmente, deixamos **como uma parte de orientação apenas e não permitimos que eles assumissem a proposta da educação de Santarém**, e considero que com isso, nós avançamos muito mais no campo da educação, **entrando no campo das artes, da música, criamos um ambiente mais alegre na escola, questão da educação tempo integral**. Começamos a criar a possibilidade outras na escola que não apenas, você fazer a **correção de fluxo que eu acho que é importante, mas não apenas fazer a criança a ler e escrever mecanicamente para responder as provas e aumentar os números** municipais (E 5, L. 182-195, p. 4-5) (GOMES, 2015, p.134,135, grifos do autor).

Na nova gestão, a parceria com o IAS continua, mas segundo o trecho da entrevista, em caráter complementar, há uma contribuição à política do município, associando-se a outras frentes criadas pela gestão municipal. Foi nessa gestão, por exemplo, que a ampliação do tempo escolar teve seus primeiros passos, com o Programa Escola da Gente, desenvolvendo atividades de arte, saúde, esportes e educação nas escolas municipais.

Observamos na subseção 3.4 que não houve mudanças substanciais na dinâmica da administração pública na transição do governo neoliberal de FHC para o governo Lula. Costa (2019), Peroni e Caetano (2012) e Oliveira (2015) apontam que os princípios da racionalidade e gerencialismo permaneceram em muitas frentes na política do governo. Oliveira analisa:

Importa compreender como certas lógicas e mecanismos utilizados pelas reformas iniciadas no período em que o país esteve conduzido por um governo de clara orientação neoliberal, permanecem em vigor apesar da mudança política no plano federal, a partir do governo do presidente Lula. Na tentativa de um exame crítico é importante observar como a NGP foi incorporada por importantes setores do Estado e, mais especificamente na educação, que mesmo em face de significativas mudanças nos enfoques políticos a partir de

2003, ainda persiste contraditoriamente nas instituições e políticas públicas estatais (Oliveira, 2015, p. 635).

Desta forma, compreendemos que, seja no âmbito nacional ou local, apesar da associação de outras ações destinadas à promover a inclusão de grupos historicamente excluídos dos direitos sociais, na esfera da gestão não há uma ruptura com o modelo de administração pública imposto pela Nova Gestão Pública. Isso porque o mercado, o modo de produção capitalista, independente de governos, continua a ser o eixo estruturante da sociedade, e assim, por mais que se alternem os governos, os princípios do mercado estarão definindo as ações do Estado, pois: “se alguém domina o Estado, domina o produto, não o produtor” (Mascaro, 2015, p. 20). Certamente, não sem contradições e num processo de correlação de forças, mas sob o comando das relações capitalistas.

A parceria firmada entre a Prefeitura Municipal de Santarém e o Instituto Ayrton Senna foi renovada inúmeras vezes, por meio de aditamentos, perpassando por outros mandatos governamentais, encerrando somente em 2020. Nos espaços das escolas, a parceria se materializou ao longo do tempo com diversos protocolos, rotinas, indicadores, metas e instrumentos que buscavam consolidar uma prática gerencial.

Todos os programas contavam com o estabelecimento de uma série de ações e materiais para serem executados no espaço da escola. O IAS não estabeleceu obrigações somente no âmbito da prefeitura/secretaria, as escolas eram de fato o espaço onde as recomendações iriam ser executadas. A padronização compunha esse processo. O IAS repassava os materiais padronizados, com orientações pedagógicas, fichas de controle, manuais e promovia formações para que os gestores e educadores compreendessem como deveriam trabalhar a partir daquele momento.

No Programa Correção de Fluxo Acelera, Souza (2007) informa que o programa trabalhava com uma estrutura curricular diferente da proposta curricular praticada no ensino fundamental regular. Eram fornecidos livros didáticos aos professores e alunos, assim como material complementar composto por quarenta livros de literatura infanto-juvenil, dicionários e atlas geográficos e do corpo humano:

No livro didático, as atividades estão distribuídas dia-a-dia; dessa forma, o planejamento das atividades do professor já vem totalmente definido dentro do material didático e deve ser seguido à risca, uma vez que tem data marcada para começar e terminar cada projeto de ensino.
[...]

O professor também recebe seu livro didático, denominado “Manual do Professor”, o qual traz orientações detalhadas sobre o programa, especificando as noções, conceitos e habilidades que se pretende desenvolver junto aos alunos. O material didático do professor tem a preocupação de orientar, de forma detalhada, as atividades diárias ao longo de todo o ano letivo, desde a problematização do assunto a ser tratado até a sistematização dos conteúdos abordados apontando, ainda, momentos propícios de avaliação, quando o professor deverá estar particularmente atento para registrar a aprendizagem dos alunos.

Os materiais didáticos do aluno e do professor especificam detalhadamente como eles devem se comportar dentro do programa e as atividades a serem realizadas dentro de cada projeto (Souza, 2007, p. 100-101).

A partir da descrição de Souza, percebemos o caráter prescritivo do Programa, não permitindo o desenvolvimento de atividades fora do que estava programado no Manual do Professor, o que afetava uma dimensão importantíssima do trabalho educativo, a autonomia pedagógica. No trabalho desenvolvido, o professor era somente o executor de tarefas determinadas previamente e externamente, que não contou com participação na construção da proposta. Além disso, cabia ao professor o preenchimento de fichas de avaliação e acompanhamento dos alunos, que deviam ser encaminhadas à Semed mensalmente (Souza, 2007). Ou seja, todo o processo educativo ocorria de forma fragmentada, com as funções de planejamento e execução acentuadamente definidas.

Esse formato prescritivo e impositivo se configurou nos demais programas. O Programa Escola Campeã, voltado à gestão escolar, continha em seu manual os Instrumentos para a Gestão Escolar, na qual eram indicados o conjunto de atribuições dos diretores e uma agenda do que deveria ser feito diariamente, semanalmente, mensalmente, bimestralmente, no primeiro semestre, no segundo semestre e uma vez ao ano (Costa, 2019).

O Programa Gestão Nota 10, nos mesmos moldes do programa que substituiu, continuou com a adoção de agendas, direcionadas aos diretores e coordenadores pedagógicos. Apresentamos a seguir alguns fragmentos para ilustrar o conteúdo das agendas, inicialmente as direcionadas ao diretor escolar.

Ações que o Diretor tem que fazer: todos os dias: *Cumprir a agenda do dia; *Cumprir o calendário escolar; *Assegurar o controle de frequência e acionar providências: aluno, professores, demais servidores; *Assegurar que os alunos estão nas salas de aula ou em atividades/locais apropriados; *Assegurar que os professores estejam nas classes e estimular o cumprimento do programa de trabalho; *Assegurar o cumprimento das rotinas de: Limpeza, segurança, merenda; *Verificar saldos e pagamentos; *Assegurar a manutenção do clima cordial na escola entre: alunos professores, funcionários, pais (texto com o Título “Agenda do Diretor”) (Sousa, 2013, p. 81).

Ações que o Diretor tem que fazer: semanalmente: *Assegurar que os professores estejam cumprindo seus planos de curso; *Assegurar o atendimento às solicitações de documentos fornecidos pela escola bem como a organização dos documentos e informações existentes (texto com o Título “Agenda do Diretor”) (Sousa, 2013, p. 81).

Os coordenadores pedagógicos também possuíam uma agenda a seguir no mesmo modelo do destinado à direção das escolas.

Figura 42 – Fragmento da Agenda do Coordenador pedagógico no Programa Gestão Nota 10



Agenda do Coordenador Pedagógico – 2015

DIARIAMENTE

- Cumprir o calendário escolar.
- Monitorar e fortalecer as ações dos profissionais da escola.
- Monitorar a frequência diária dos alunos e conversar com os mesmos sobre a importância de chegar no horário, justificar a falta em caso de doença e o uso do uniforme.
- Entrar em contato com a família dos alunos faltosos.
- Realizar agendamento (psicopedagógicos, consulta e outros) aos alunos com necessidades especiais e aos alunos que apresentarem baixo desempenho escolar.
- Monitorar a entrada, o recreio e a saída dos alunos da escola, em parceria com os demais funcionários da escola.
- Prestar atendimento individual aos professores, quando houver necessidade.

SEMANALMENTE

- Atender os pais e responsáveis dos alunos para tratar de assuntos relacionados a aprendizagem.
- Realizar visita técnica às classes (16 visitas ao mês distribuídas em todas as classes, e permanência de tempo integral na classe).
- Durante a visita técnica às classes, o pedagogo fará as observações utilizando o relatório da rotina de aula, e deverá analisar técnica e pedagogicamente os planos de aula para acompanhar o fluxo das aulas e diários de classes, assim como incentivar o professor destacando suas atitudes positivas, apresentando sugestões para melhorar a prática pedagógica e tomar providências necessárias.
- Realizar comparativos entre os registros dos cadernos dos alunos, plano de aula e fluxo das aulas.

MENSALMENTE

- Participar dos encontros de Formação Continuada do IAS, oferecido pelo Programa Circuito Campeão. A participação nos encontros é prioridade. Agendar eventos na escola em outra data.
- Avaliar o andamento do seu plano individual de trabalho.
- Organizar as reuniões pedagógicas, priorizando a formação continuada do professor.
- Consolidar e analisar as fichas de leitura e escrita (1º ao 5º ano), e entregá-la até o dia 5 de cada mês à coordenação do Circuito Campeão.
- Fazer o consolidado de livros lidos, para casa não feitos e frequência dos alunos e funcionários e apresentá-lo ao diretor.
- Participar das reuniões administrativas da escola.
- Apresentar ao diretor, relatório de trabalho desenvolvido pelos professores e, junto a eles organizar as atividades cívicas e sociais.

Fonte: Semed

As agendas indicam, ainda, o que deve ser feito de forma mensal, bimestral e no primeiro semestre, no segundo semestre e uma vez ao ano. Esses fragmentos são uma parte da rotina estabelecida aos gestores escolares e coordenadores pedagógicos.

Em pesquisa com os coordenadores pedagógicos da rede municipal de ensino, Arruda⁵¹ (2015) questionou a interferência do IAS no trabalho das coordenadoras. Os relatos apresentam contradições com posicionamentos favoráveis e desfavoráveis ao direcionamento do instituto. Entretanto, a inserção e interferência das prescrições no cotidiano da coordenação pedagógica é incontestável, sendo o fio condutor do trabalho pedagógico desenvolvido, como pode ser atestado nas falas das coordenadoras participantes da pesquisa.

O nosso trabalho todo é pautado todo em cima do Instituto Ayrton Senna. Então, tudo o que a gente tem que fazer, eles vão nos direcionando. Temos uma reunião ao mês que é formação continuada, e aí eles te dão o que tu vai trabalhar com o professor esse mês, eles te dão o direcionamento para o ano todo. Eles têm aquela pauta das reuniões e a gente trabalha com eles. E aí, a gente tira as dúvidas, tem o livro que a gente segue como fazer reuniões. Então, vem toda uma pauta de direcionamentos, aquela sistemática de acompanhamento. Então, tu vai trabalhando em cima disso. Como tu vai fazer tua reunião em cima daquela pauta? Como tu vai trabalhar leitura e escrita dos teus alunos em cima daquela ficha, no caso? E aí, no final do mês, você vem consolida essas informações (CP 3) (Arruda, 2005, p. 120).

É muita coisa pra ti observar, pra ti fazer e isso tudo no final do mês tu manda para o Instituto Ayrton Senna, quantos alunos fizeram o dever de casa no mês, quantos livros eles leram, quantos é para casa não feito? Faltas justificadas. Então todo nosso trabalho, é como eu te disse, são em cima de fichas e de acompanhamento (CP 3) (Arruda, 2005, p. 122).

Vocês conseguem ter espaço pra desenvolver coisas que não estão pautadas e que vocês enxergassem como importantes, mas que necessariamente não está pautado ali naquela agenda? (Questão da pesquisadora)
Só a agenda (CP1).

A escola não tem autonomia, tudo vem determinado. A gestão democrática não existe. Antes (gestão anterior) havia uma tentativa de gestão democrática, mas agora é só cumprimento de ordens (CP5) (Arruda, 2005, p. 150-151).

Uma das funções elencadas na agenda e mencionada pelas coordenadoras refere-se ao preenchimento de variadas fichas de acompanhamento (fichas de leitura e escrita do 1^a ao 5^o ano, quantidade de livros lidos, deveres de casa dos alunos não feitos, frequência dos alunos e funcionários, relatórios de visitas às salas de aula) que devem ser encaminhadas mensalmente

⁵¹ Dissertação: Coordenação pedagógica: contradições e possibilidades para a construção da gestão democrática na escola, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Oeste do Pará (2015).

ao Instituto, inseridos num programa de informações, o Sistema Gerencial de Informações Educacionais (Siasi).

Por meio desse sistema, são realizadas as análises do conjunto de instrumento da Sistemática de Acompanhamento, que deve sempre se reportar às metas do Programa, instrumento gerencial por excelência dos profissionais responsáveis. O processo de análise tem por objetivo “identificar os pontos frágeis que possam comprometer os resultados para então, a partir deles, proceder à elaboração dos planos de intervenção necessários (Costa, 2019, p. 89-90).

Esse sistema compõe o processo de avaliação externa do Programa, um item obrigatório na ocasião de se oficializar a parceria e que é normatizado no Instrumento Particular de Parceria. Apresenta-se em consonância com uma característica fundamental da NGP, a avaliação e o controle, conforme destacamos na Seção 3. O fluxo e os dados de todo o processo implantando nas redes de ensino é monitorado minuciosamente pelo IAS, e o Siasi é o instrumento que possibilita esse acompanhamento para avaliar o andamento das ações desenvolvidas. O IAS elabora e determina o que será desenvolvido nas redes municipais e nas escolas, atribui as tarefas e controla e avalia o processo e os resultados. É um fluxo gerencial que tem a escola como campo de atuação, mas que a ela só cabe a execução das atividades, um papel passivo, ferindo severamente o princípio da gestão democrática, uma bandeira conquistada a duras penas pela sociedade.

Não podemos esquecer a luta desbravada pelos movimentos sociais, sindicatos, universidades e outras entidades para a democratização da sociedade brasileira nos anos 1980. Na educação, a democratização, além da universalização do acesso ao ensino, teve a gestão democrática como preceito, sendo fruto de uma mobilização que ocasionou sua inclusão como princípio legal na Constituição Federal de 1988 e posteriormente na LDB n. 9.394/96.

Não há como desconsiderar que a gestão democrática está em constante contradição, resultado das contradições da democracia brasileira, que esteve nos últimos anos sob ataques de grupos ultraconservadores:

[...] a gestão democrática compõe um panorama complexo, pois tem origens em movimentos populares, é reivindicada e aclamada na Constituição Federal, mas, em contrapartida, recebe determinações de uma ideologia que transforma a educação em serviço, que é recomendada por agentes internacionais que determinam os critérios e índices de qualidade da educação e como devem ser inferidos e controlados (Arruda, 2021, p. 36).

Assim, a NGP e conseqüentemente o trabalho do IAS sob os seus fundamentos são diametralmente opostos à gestão democrática, pois, como reflete Paro (2012), uma administração escolar verdadeiramente democrática acontece quando todos os envolvidos direta ou indiretamente no processo escolar podem participar das decisões que dizem respeito à organização e funcionamento da escola. E sem dúvida esse não é caso das escolas que foram regidas pelas determinações do IAS, que mesmo após o encerramento do acordo continua com os instrumentos produzidos pelo Instituto.

Após o distrato do acordo, o governo municipal assinou duas vezes, em 06/02/2020, renovando-o em 28/06/21, o Termo de Licença de uso de solução educacional, na qual o IAS concede à prefeitura, até 28/06/2024, uma licença para usar os instrumentos pedagógicos e gerenciais, de forma sistemática, com acompanhamento, modelos de relatórios, materiais didáticos e paradidáticos das Soluções Educacionais: Programa Gestão Nota 10, Programa Acelera, Programa Circuito Campeão, Programa Fórmula da Vitória – Matemática, Programa Se Liga, Programa Gestão da Alfabetização e Programa Fórmula da Vitória – Língua Portuguesa. Ou seja, por mais que o instituto não esteja atuando como parceiro, sua interferência e produtos ainda estão presentes na rede municipal de ensino de Santarém.

Os elementos e reflexões apresentados corroboram para a conclusão de que a parceria com o IAS, uma entidade que está vinculada a um projeto de educação que tem como concepção a geração de resultados quantitativos, mesmo diante das contradições inerentes a todo processo educativo, instalou na rede municipal de ensino de Santarém uma administração gerencial, com a inserção de instrumentos, técnicas, vocabulário e estratégias do setor empresarial sob a justificativa da melhoria da qualidade da educação do município. Assim, percebemos a imposição da lógica da produtividade da NGP, efetivado em Santarém com a condução de uma entidade externa que além de padronizar a implantar práticas gerenciais, desconsiderou a história, a formação, a diversidade, a composição e as especificidades que compõem as escolas da Amazônia, que já sofrem com as desigualdades históricas próprias da região.

Por fim, é inquietante pensar em uma prefeitura/secretaria de educação tutelada técnica e pedagogicamente por um instituto. Perceber que a educação de um município ficou submetida aos preceitos de uma entidade, que primeiro é privada e traz consigo interesses de mercado, com concepção de educação voltada pelo e para o mercado; segundo, é uma entidade advéncia, com percepções e informações desconectadas da realidade local; terceiro, é representante de um setor que desqualifica o setor público, que o vê como ineficiente e que não proporciona a eficiência necessária à população; quarto, corporifica uma visão neoliberal que desonera o

Estado das suas atribuições no campo das políticas sociais; quinto, é de concepção meritocrática, pois responsabiliza os agentes escolares e estudantes pelos resultados obtidos, independentemente das condições sociais da realidade escolar, e, por último, está atrelada a uma proposta de educação tecnicista e pragmática que vai na contramão de qualquer ideal de uma educação integral, crítica e transformadora, contribuindo, assim, para o fortalecimento e a manutenção da sociedade capitalista.

5.3 Programa Mais Educação e Novo Mais Educação: induzindo o tempo integral à educação de resultados

Demonstramos na Seção 4, que abordou o percurso da educação de tempo integral em Santarém/PA, que nos anos que vigoraram os programas indutores de educação de tempo integral no país houve a ampliação da educação em tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém, tornando-se o Programa Mais Educação e posteriormente o Programa Novo Mais Educação as ações que concentraram a maior parte das matrículas de tempo integral. Ou seja, na vigência dos programas, a educação de tempo integral no município de Santarém ampliou sua oferta e assim os programas indutores PME e PNME foram os programas de educação de tempo integral mais expressivos na rede de ensino municipal de Santarém.

A ampliação do tempo escolar concomitantemente à oferta de uma educação de qualidade e melhoria da aprendizagem são anseios dos educadores brasileiros, e o PME surgiu como uma alternativa que trouxe essas preocupações nos dispositivos legais que o normatizaram. No entanto, como as demais políticas, a concepção, elaboração e execução do PME foram concebidas no âmbito das relações capitalistas, de hegemonia do mercado. Assim sendo, o programa não foi criado de forma alheia a esse contexto.

O Programa Mais Educação foi um programa de abrangência nacional que, por meio de atividades socioeducativas no contraturno escolar visou fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, buscando contribuir para a melhoria da aprendizagem dos estudantes da educação básica pública (Brasil, 2007b). Foi um dos programas que integrou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em abril de 2007, no governo do presidente Lula. Pelo PDE, além do PME, foram instituídas mais 29 ações envolvendo todos os níveis e modalidades da educação brasileira, na qual destacamos a criação do Ideb.

O PDE é apresentado pelo MEC como um plano executivo, um conjunto de programas que visavam dar consequência às metas quantitativas estabelecidas no Plano Nacional da

Educação (Brasil, 2007a). Saviani (2007) o caracterizou como um grande guarda-chuva que abrigou praticamente todos os programas que estavam em desenvolvimento pelo MEC, sendo o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação promulgado simultaneamente ao PDE pelo Decreto n. 6.094, como carro-chefe.

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é oriundo da agenda do Movimento Todos pela Educação (TPE) e sua vinculação ao PDE é um elemento que marca a influência do setor privado na política pública brasileira, pois o TPE é formado por diversos representantes de grupos empresariais, como destaca Saviani:

Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar – DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte – Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros (Saviani, 2007, p. 1243).

Enquanto a participação dos grupos empresariais foi determinante na elaboração do PDE, especialmente no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o mesmo não aconteceu com as entidades sociais e educacionais. A elaboração do PDE não foi resultado de uma discussão ampla, participativa e democrática com a sociedade e as entidades representativas dos segmentos educativos – universidades, sindicatos, movimentos sociais, pesquisadores, entre outros (Werle, 2009; Voss, 2011).

Saviani (2007) chama a atenção para o fato de que a lógica que embasa a proposta do Movimento Todos pela Educação (TPE) é uma pedagogia de resultados, guiada pelos mecanismos das chamadas pedagogia das competências e qualidade total, trazendo a lógica das empresas para a educação. Da mesma forma, Voss acrescenta que o movimento Todos Pela Educação “defende a qualidade empresarial, a qual se fundamenta em princípios de eficiência, eficácia e produtividade da Educação que deve ser mensurada através de exames e provas padronizadas” (2011, p. 53). E neste contexto, Werle salienta que o PDE “evidencia, nas políticas educacionais brasileiras, a prevalência do executivo e do gerencialismo voltados para resultados e para a competição mais do que para a consideração de processos e culturas locais” (2009, p. 115). Diante disso, verificamos a incorporação da agenda empresarial à política educacional brasileira.

Neste sentido, o TPE é um movimento formado por instituições privadas de grande porte que, sob o discurso da melhoria da educação pública e da responsabilidade social, assumiu a tarefa de atuar como instituições promotoras de ações educacionais, representando os interesses do setor privado e levando à educação pública os princípios empresariais e interesses do mercado, impulsionando, conseqüentemente, o fortalecimento da Nova Gestão Pública.

Foi no âmbito do PDE e da implementação do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação que foi criado o Programa Mais Educação, que certamente absorveu em sua proposta elementos da concepção de educação expressa no PDE, especialmente a participação da sociedade civil nas ações do programa.

Com a alteração do papel do Estado e o compartilhamento das políticas sociais com o Terceiro Setor, a influência de entidades não governamentais na elaboração do PME e a previsão de participação na execução do programa nas unidades escolares tornou-se um elemento regular, repassando à sociedade uma parte do papel do Estado.

A participação de entidades privadas no PME foi apontada por Flach e Silva (2018), que analisaram a trilogia Série Mais Educação, composta pelo Caderno 1: Gestão intersetorial no território; Caderno 2: Texto referência para o debate nacional e Caderno 3: Rede de saberes, documentos norteadores na implementação do programa.

A análise evidenciou a participação de entidades e grupos privados com elevado poder econômico, midiático e político na sua elaboração, como o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec⁵²); Itaú, Natura, Livraria Cultura, Bradesco, Deutsche Bank, Moderna Literatura, Vivo Telefônica, por meio da parceria com a instituição Cidade Aprendiz, que esteve no GT interinstitucional da elaboração do Caderno 2 e outras organizações⁵³.

⁵² De acordo com seu site, é uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos que promove equidade e qualidade na educação pública brasileira, por meio da construção de soluções e em parceria com redes de ensino, espaços educativos e outras instituições de caráter público e privado. Atuam em parceria com ministérios e secretarias estaduais e municipais; empresas; fundações e institutos; instituições de pesquisa; organizações da sociedade civil; e organismos internacionais de cooperação. Entre parceiros, encontram-se nomes como: Organização dos Estados Ibero-Americanos (OEI), Unesco, Unicef, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (Congemas), Ministério da Educação (MEC), Itaú Social, Fundação Roberto Marinho, Fundação Vanzolini, Fundação Casa, Instituto Alana, Instituto Akatu, Instituto Votorantim, Instituto Unibanco, Fundação Telefônica Vivo, Instituto Alcoa, Editora Moderna, Canal Futura, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Samsung Brasil (<https://www.cenpec.org.br/quem-somos>).

⁵³ Para detalhamento consultar Flach e Silva (2018).

Para as autoras, isso evidencia claramente a influência das instituições privadas na educação pública, especialmente no âmbito das políticas para educação de tempo integral, o que colide frontalmente com uma educação voltada aos interesses da classe trabalhadora.

[...] as orientações para a implementação da oferta de educação de tempo integral carregam em seu bojo interesses do setor privado, o que indica interferência desse setor na oferta da educação pública, responsabilidade dos entes públicos. É preciso compreender que o setor privado não é um mero colaborador sem interesses de determinada classe na elaboração de políticas públicas. Os interesses existem, mesmo que implícitos (Flach, Silva, 2018, p. 525).

Lembramos que a atuação do Terceiro Setor na esfera pública foi uma estratégia da reforma do Estado brasileiro, como mencionamos na seção 3.4, e pavimentou a acolhida de atividades públicas por entidades particulares. E este contexto proporcionou a entrada de empresas nas formulações públicas, como é o caso do PDE e PME. Portanto, o PME traz em seu bojo elementos que pertencem a uma concepção empresarial de educação, e se a concepção do programa tem fundo gerencial, no âmbito das escolas, mesmo com as especificidades dos sistemas municipais de ensino, a execução do programa vai ser desencadeada com componentes do gerencialismo.

A Portaria Normativa Interministerial n. 17/2007, que instituiu o Programa Mais Educação e Decreto 7.083/2010, que dispõe sobre o Programa Mais Educação, expuseram explicitamente a possibilidade de parcerias para a execução do programa nas redes de ensino. Na Portaria n. 17/2007 consta a seguinte redação:

Art. 4º [...]

§ 2º O Programa Mais Educação poderá contar com a participação de ações promovidas pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e por outras instituições públicas e privadas, desde que as atividades sejam oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que estejam integradas ao projeto político-pedagógico das redes e escolas participantes (Brasil, 2007b).

A intenção de convocar a participação externa é reiterada no artigo 6º, no qual consta entre as orientações do programa “fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não-governamentais e esfera privada” (Brasil, 2007b). Da mesma forma, estimular parcerias nos setores público e privado, visando a ampliação e o aprimoramento do Programa e sensibilizar e orientar outros parceiros, visando a integração de suas ações em curso ao Programa Mais Educação, estão

listadas nas competências atribuídas aos ministérios e secretarias federais, no artigo 7º (Brasil, 2007b).

A articulação para parcerias locais está prevista na Portaria n. 17/2007, no âmbito das competências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, como destaca artigo 8º, inciso III: “mobilizar e estimular a comunidade local para a oferta de espaços, buscando sua participação complementar em atividades e outras formas de apoio que contribuam para o alcance das finalidades do Programa (Brasil, 2007b).

Nesse sentido, Cavaliere (2014) aponta que as parcerias são um elemento forte no PME. Compreendemos que as parcerias são estratégias orientadas às escolas para que busquem atender as necessidades não viabilizadas pelo governo. Ou seja, a escola deve procurar em seu entorno possibilidades de arranjos com outras instituições ou pessoas para implementar as ações do programa, o que coloca a escola num papel de negociadora de parcerias para assim prover os espaços e demais questões necessárias ao desenvolvimento das atividades do programa.

Tendo em vista que o programa é desenvolvido por meio de variadas oficinas, o que requer espaços físicos adequados e em quantidade suficiente, a negociação envolve especialmente arranjos do espaço físico. Arranjos internos, abrangendo a alocação de espaços da própria escola para a realização das oficinas e parcerias externas, visando usar ambientes fora do escolar.

Na escola, os problemas com infraestrutura inadequada e ausência de espaços são apontados como um dos grandes problemas enfrentados pelo PME. As escolas historicamente construídas para o atendimento de turnos tiveram dificuldades em adaptar seus espaços diante do PME. Na rede pública municipal de educação de Santarém, essa questão é evidenciada por Ferreira (2016)⁵⁴, Siqueira (2016b)⁵⁵, Nunes (2020)⁵⁶, Farias (2019)⁵⁷. O relato de uma professora demonstra essa inconveniência: “Houve críticas que as crianças ficavam num local

⁵⁴ Dissertação “Educação de tempo integral em Santarém: ações da Secretaria Municipal de Educação no período de 2008 a 2014”, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/Ufopa, Santarém, 2016.

⁵⁵ Dissertação “O Programa Mais Educação: concepções e desafios para a gestão escolar”. 2016, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/Ufopa, Santarém, 2016.

⁵⁶ Dissertação “Educação integral em tempo integral na Amazônia: um diálogo com os profissionais de uma escola pública em Santarém/PA”, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/Ufopa, Santarém, 2020.

⁵⁷ Dissertação “O Programa Mais Educação em duas escolas da rede municipal de ensino em Santarém/PA: o professor como protagonista no pensar políticas públicas”, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/Ufopa, Santarém, 2019.

improvisado, né, não tinha aquele local certinho lá para criança ficar, uma hora ele ficava numa sala, outra hora ficava noutra [...] (P1)”⁵⁸ (Farias, 2019, p. 72).

Siqueira (2016b) corrobora:

As carências na estrutura física se constituíram como denúncias entre os gestores que assumiram o desafio de implementar o Programa Mais Educação, pela sua característica de ofertar atividades complementares diversificadas, cujas necessidades de espaço para a sua efetivação não foram previstas na arquitetura das Escolas (Siqueira, 2016b, p. 108).

Em virtude da infraestrutura inadequada, o programa enfrentou vários problemas segundo as pesquisadoras, entre os quais se destacam: espaços reduzidos e quentes, reorganização do tempo escolar com a dificuldade de alocar ao mesmo tempo as atividades do turno regular e as atividades do programa, redução do número de turmas do ensino regular para possibilitar as atividades do Programa Mais Educação, conflito entre as atividades das turmas regulares e turmas do programa e uso de espaços destinados a outras atividades (refeitório, laboratórios, sala de professores etc.).

A ausência de espaço físico adequado não é vista como um problema para o PME, como descreve o documento Programa Mais Educação – Passo a Passo (Brasil, 2011). Segundo ele:

O espaço físico da escola não é determinante para a oferta de Educação Integral. O reconhecimento de que a escola não tem espaço físico para acolher as crianças, adolescentes e jovens nas atividades de Educação Integral não pode desmobilizar o mapeamento de espaços, tempos e oportunidades (Brasil, 2011, p. 22).

Cavaliere (2014) pontua que essa alternativa é prejudicada pelas poucas opções de prédios disponíveis na comunidade, pelas condições de precariedade das instalações de instituições locais e das vias urbanas e pela impropriedade em se utilizarem templos religiosos. Além disso:

Quando se obtêm parcerias bem sucedidas [sic] para uso de espaços extraescolares, elas quase sempre se estabelecem com instituições públicas como quartéis, centros esportivos ou bibliotecas. Mais frequentemente se dá a situação contrária na qual o prédio escolar é o único equipamento público disponível, sendo utilizado para outras finalidades de interesse coletivo das comunidades (Cavaliere, 2014, p. 1217).

⁵⁸ Trecho de entrevista de uma professora concedida a Farias (2019).

Sobre essa questão, Silva e Silva (2013) alertam que se trata de mais um movimento de ampliação/flexibilização do espaço educativo. Pois na história da educação integral brasileira, a adequação do espaço, por meio da construção física das escolas e de grandes investimentos financeiros, sempre esteve atrelada à ampliação do tempo. Mas diante da contenção de gastos impostas pelo Estado neoliberal, esse processo de investimento foi reduzido e não condiz com o credo hegemônico. “Daí a solução de flexibilização dos espaços escolares, com o apoio das redes sociais e da sociedade civil, sob a insígnia teórica de valorizar a diversidade, porém, representando mais uma forma de economia de presença do Estado”. (Silva, Silva, 2013, p. 711). E complementam: “Apelar para a oferta de espaços educativos por meio de redes da sociedade civil acaba sendo sinônimo de espaço precário para uma educação também precária” (Silva, Silva, 2013, p. 712).

Com isso, percebemos que a escola passa a assumir a responsabilidade de providenciar os locais para as oficinas, valendo-se especialmente de ambientes disponíveis na comunidade. A escola passa a procurar estratégias para implementar o programa, com espaços fora da escola e entendemos que isso impacta na diminuição da responsabilidade do Estado em prover as condições necessárias à formação do aluno dentro de um espaço escolar adequado e estruturado para esse fim.

Reafirmamos o entendimento de que a escola deve ser a responsável pela socialização do conhecimento historicamente produzido pela humanidade e precarizar seu espaço físico, não fornecendo as condições necessárias ou repassando a obrigação em buscar outros locais é negar o acesso ao saber àqueles que mais necessitam da escola – a classe trabalhadora –, é reduzir a obrigação do Estado com a educação pública, é sobrecarregar a escola com mais uma tarefa dentre tantas outras e ainda colocar sobre ela a responsabilidade pelo sucesso da ação do programa. Assim, mais uma vez a face do modelo de gestão baseada no gerencialismo traz a responsabilização pelos resultados para os agentes escolares.

Não se trata de ser desfavorável às parcerias com a comunidade. Acreditamos que a relação da escola com a comunidade é um elemento importantíssimo, mas uma relação baseada numa participação e colaboração democrática e não forçada pela necessidade. A relação com a comunidade é indispensável para a construção de uma gestão democrática, na qual se vislumbre a instalação de um processo democrático, participativo e formativo, diferente de uma parceria que perpassa arranjos para suprir as privações que o poder público não atende.

Além das parcerias, outro aspecto do PME que representa uma característica da reestruturação do modo de produção capitalista é a precarização do trabalhador. No caso do PME, temos a entrada de outros atores na escola que não são professores, gestores ou técnicos – os monitores ou oficinairos, que não se exige formação para atuar na escola, ou seja, não foi formado pedagogicamente para atuar como professor e não fez parte da construção do projeto político-pedagógico da escola, o que a nosso ver representa dois tipos de precarização: (1) do trabalhador e, paralelamente, (2) do ensino, do trabalho pedagógico com a desconexão de um projeto formativo integrado.

De acordo com o documento PME – Passo a passo:

A Educação Integral abre espaço para o trabalho dos profissionais da educação, dos educadores populares, dos estudantes em processo de formação docente e dos agentes culturais, que se constituem como referências em suas comunidades por suas práticas em diferentes campos (observando-se a Lei n. 9.608/1998, que dispõe sobre voluntariado) (Brasil, 2011, p. 22).

No Manual Operacional de Educação Integral:

O trabalho de monitoria deverá ser desempenhado, preferencialmente, por estudantes universitários de formação específica nas áreas de desenvolvimento das atividades ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas, como, por exemplo, instrutor de judô, mestre de capoeira, contador de histórias, agricultor para horta escolar etc. Além disso, poderão desempenhar a função de monitoria, de acordo com suas competências, saberes e habilidades, estudantes da EJA e estudantes do ensino médio (Brasil, 2012, p. 10).

Em Santarém, na vigência do PME para as atividades pedagógicas das áreas de Português e Matemática, a contratação dos professores era realizada pela Semed e para as oficinas dos outros macrocampos, a escola identificava e convidava os monitores no bairro ou comunidade (Ferreira, 2016) e como previsto pelo programa, havia o ressarcimento dos voluntários que tinham despesas com transporte e alimentação, de acordo com a quantidade de turmas monitoradas.

Compreendemos que a relação de trabalho dos voluntários que atuaram no PME retrata a precarização dos trabalhadores da educação, em especial a que está no panorama mais amplo de precarização dos trabalhadores em geral, que compõem a dinâmica da reestruturação do capitalismo.

Antunes (2020) destaca que o capitalismo global transformou as formas de relações de trabalho e que atualmente bilhões de pessoas dependem do trabalho de forma exclusiva para sobreviver, lidando, cada vez mais, com situações instáveis, precárias ou diretamente com o desemprego. Ele enfatiza:

[...] ao mesmo tempo que se amplia o contingente de trabalhadores e trabalhadoras em escala global, há uma redução imensa de empregos; aqueles que mantêm empregados presenciam a corrosão dos seus direitos sociais e a erosão de suas conquistas históricas, consequências da lógica destrutiva do capital que, conforme expulsa centenas de milhões de homens e mulheres do mundo produtivo (em sentido amplo), recria, nos mais distantes e longínquos espaços, novas modalidades de trabalho informal, intermitente, precarizado, “flexível”, depauperando ainda mais os níveis de remuneração daqueles que se mantêm trabalhando (Antunes, 2020, p. 27).

Isso nos permite refletir que o trabalho dos monitores do PME atua em consonância com a precarização do trabalho no quadro do capitalismo atual, pois ocorre de forma precarizada, sem nenhum tipo de vínculo empregatício, ao contrário, é um trabalho de natureza voluntária, que não implica em responsabilidade ao empregador (o Estado) e em direitos, ao empregado (o monitor). Ademais, a atuação voluntária passa a ser uma estratégia de baixo custo ao governo, uma vez que as despesas referentes ao trabalho docente são substituídas por ressarcimentos muito inferiores a um salário de professor concursado ou até contratado. Nesse sentido, Schimonek (2015) aponta que se evidencia uma concepção mercadológica do programa: “atender mais com menos, atrelando a utilização racional dos recursos a resultados e metas” (p. 513).

Associada à precarização do trabalhador está a precarização do ensino. Embora a proposta do PME tenha sido ampliar os espaços e oportunidades de aprendizagem e conste na Portaria n. 17/2007 a diretriz de integração das atividades ao projeto político-pedagógico das escolas (Brasil, 2007b), a insuficiente formação dosicineiros, a desarticulação do PME com o PPP da escola foram aspectos pontuados nas pesquisas sobre a execução do programa em escolas municipais de Santarém, conforme analisam Ferreira (2016) e Siqueira (2016b). Outras questões como financiamento insuficiente e incompatibilidade entre o recurso recebido e as necessidades das escolas também foram apontadas e certamente influenciaram na execução do programa.

Siqueira (2016b) acrescenta, ainda, que entre os desafios relatados pelos gestores estava a mediação dos conflitos decorrentes da entrada de outros agentes na escola que não são

professores ou servidores e da resistência dos professores em aceitar e colaborar com a implementação da proposta e também da gestão da ampliação de funções dentro da escola.

As dificuldades apresentadas são oriundas em grande parte de questões que estão acima do poder de decisão e de escolha da escola, são resultados de uma política pública que não garantiu o pleno funcionamento do programa e que fez recair sobre a gestão escolar a responsabilidade em encontrar soluções pontuais para o enfrentamento dos problemas, como é o caso da busca de espaços externos, adaptação do ambiente escolar, procura pelos monitores adequados, resolução dos conflitos entre os agentes escolares, entre outros. Desta forma, amplia-se, com o mínimo de recurso, o trabalho escolar com a responsabilização dos agentes escolares e diminui-se o investimento do Estado, atendendo plenamente aos desígnios neoliberais.

Diante de tudo isso e a partir do momento em que não há uma vinculação das atividades com o PPP da escola, não há uma integração entre o trabalho do professor das turmas regulares e as oficinas, não há uma ação educativa intencional e integrada, o Programa se torna uma atividade à parte do ensino regular e embora o PME preconize o uso do termo “educação integral”, o que se materializa de fato é a ampliação do tempo escolar.

O Programa Novo Mais Educação (PNME), sucessor do PME, descaracterizou ainda mais a concepção de educação integral, que já estava comprometida no programa antecessor, pois em grande parte das escolas, as experiências do PME estavam desconectadas do projeto formativo da escola, representando em muitos casos uma atividade extracurricular, mas sem vínculo ou intenção de uma formação verdadeiramente integral.

Apesar de ser anunciado como substituto do PME, o PNME distanciou-se diametralmente do programa antecessor quanto aos seus objetivos e finalidades. Enquanto o PME buscava ampliar a formação dos estudantes, promovendo a ampliação das dimensões, dos tempos e dos espaços educativos, o PNME tinha como objetivo “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” (Brasil, 2016).

Por mais que o Programa possibilitasse o desenvolvimento de atividades nos campos da artes, cultura, esporte e lazer⁵⁹, o Programa Novo Mais Educação eliminou a perspectiva da

⁵⁹ As escolas que ofertarem 5 (cinco) horas de atividades complementares por semana realizarão 2 (duas) atividades de Acompanhamento Pedagógico, sendo 1 (uma) de Língua Portuguesa e 1 (uma) de Matemática, com 2 (duas) horas e meia de duração cada.

educação integral, pois centrou suas finalidades demasiadamente no desempenho educacional e nas áreas de língua portuguesa e matemática, como descreve o seu artigo 2º:

Art. 2º O Programa tem por finalidade contribuir para a: 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; II - redução do abandono, da reprovação, da distorção idade/ano, mediante a implementação de ações pedagógicas **para melhoria do rendimento e desempenho escolar**; III - **melhoria dos resultados** de aprendizagem do ensino fundamental, nos anos iniciais e finais; e IV - ampliação do período de permanência dos alunos na escola (Brasil, 2016, grifos nossos).

Percebemos o quanto a finalidade do PNME está enfaticamente vinculada ao desempenho e rendimento escolar, atrelada claramente à reestruturação política neoliberal do governo Michel Temer, recém-instalado em 2016, pós-golpe à presidente Dilma Roussef, e, neste sentido, desvirtuou-se completamente da proposta de educação de tempo integral do Programa Mais Educação, que apesar de suas fragilidades, tinha como foco a formação de crianças, adolescentes e jovens e não o desempenho escolar exclusivamente. Assim, a educação integral é retirada do cerne da política educacional brasileira, sendo o que diz Morgan, Iglesias e Najjar: o “Programa Novo Mais Educação não nos parece servir à construção de uma educação que se proponha integral ancorada nas discussões que vinham sendo travadas sobre o tema ao longo da história brasileira” (2021, p. 9).

As atividades direcionadas às disciplinas de Matemática e Língua Portuguesa estavam focadas em melhorar os resultados de aprendizagem dos alunos nessas áreas, tendo em vista que são as áreas do conhecimento avaliadas nos testes do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), na qual os resultados também são usados para calcular o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) em conjunto com dados de fluxo escolar do Censo Escolar. Essa relação entre o PNME e o Saeb permite-nos ver como ambos estão entrelaçados, compondo a efetivação de uma política de resultados, pois como destaca Oliveira (2015), a avaliação é instrumento central na NGP, já que é necessário, por meio da avaliação, medir a eficiência da educação, e assim os resultados são compreendidos como sinônimo de qualidade.

As escolas que ofertarem 15 (quinze) horas de atividades complementares por semana realizarão 2 (duas) atividades de Acompanhamento Pedagógico, sendo 1 (uma) de Língua Portuguesa e 1 (uma) de Matemática, com 4 (quatro) horas de duração cada, totalizando 8 horas. Realizarão também 3 (três) atividades de escolha da escola dentre aquelas disponibilizadas no Sistema PDDE Interativo, a serem realizadas nas 7 (sete) horas restantes (Brasil, 2018).

A ênfase no desempenho vinculada ao Ideb é percebida ao longo da Portaria n. 1.144/2016, que instituiu o PNME. Em seu preâmbulo são apresentadas, entre suas considerações, as motivações de criação do novo programa.

Que vinte e quatro por cento das escolas do ensino fundamental, anos iniciais, não alcançaram as metas estabelecidas pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB em 2015;

Que quarenta e nove por cento das escolas do ensino fundamental, anos finais, não alcançaram as metas estabelecidas pelo IDEB em 2015;

Que o Brasil não alcançou a meta estabelecida pelo IDEB para os anos finais do ensino fundamental em 2013 e 2015 (Brasil, 2016).

No decorrer da portaria, a palavra “desempenho”, citada cinco vezes, está presente em quatro dos oito artigos que a compõem. Da mesma forma, palavras como resultados, rendimento e metas, que expressam deliberadamente a relação com uma política de resultados. De forma textual, a portaria explicita claramente a intenção do programa em promover a elevação dos resultados da educação pública brasileira.

Assim como o PME, a criação do PNME teve como elemento propulsor o envolvimento de entidades privadas. De acordo com Cardoso e Oliveira (2022), a mudança do PME para o PNME foi impulsionada pelo Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos do PME, elaborado pela Fundação Itaú e que demonstrou, utilizando as notas de Português e Matemática da Prova Brasil, as taxas de abandono, que as escolas atendidas pelo Programa apresentaram “ineficácia no desempenho médio dos alunos a avaliação” (2022, p. 8).

As autoras ponderam que a avaliação se ateve somente às questões dos resultados, não analisando outras questões que podem afetar a qualidade da educação como a infraestrutura das escolas, a formação dos profissionais, a integração das atividades nos projetos pedagógicos, os recursos, entre outros. Percebemos, portanto, novamente a participação e influência de entidades privadas na criação de políticas públicas para a educação no país.

Outra semelhança com o Programa Mais Educação refere-se à mobilização da comunidade local para oferta de espaços para promover as atividades do PNME (Art. 7º da Portaria n. 1.144/2016) e o trabalho voluntário (Art. 5ª da Resolução n. 17/2017). No PNME, os responsáveis pela condução do acompanhamento em Língua Portuguesa passaram a ser chamados de mediadores e nas atividades dos campos da artes, cultura, esporte e lazer, foram nomeados de facilitadores e semelhante ao PME recebiam somente o ressarcimento das despesas de transporte e alimentação. Essas continuidades demonstram o interesse do Estado

em repassar às escolas a responsabilidade em encontrar as alternativas para viabilizar o programa sem onerar o Estado e, ainda, em perpetuar uma política que precarize o ensino, o trabalho docente e o trabalhador.

Contudo, ao passo que o PME anunciava sua preocupação em fomentar a educação integral, o PNME não apresentou essa concepção, não anunciou uma preocupação com a formação integral do aluno, demonstrou o interesse em elevar os resultados em Língua Portuguesa e Matemática e, segundo Prado, Passos e Souza (2021), nem isso tem conseguido realizar de forma satisfatória, o que pode ser exemplificado pelos resultados de Santarém que, no período de vigência do PNME, teve uma elevação tímida do Ideb e permaneceu abaixo da média nacional, conforme demonstra a Tabela 16.

Tabela 16 – Demonstrativo do Ideb do Ensino Fundamental da rede de ensino municipal de Santarém em relação ao Ideb nacional – 2017-2021

Ano de avaliação	E.F. Anos Iniciais		E.F. Anos Finais	
	Ideb Santarém	Ideb Brasil	Ideb Santarém	Ideb Brasil
2017	5,5	5,8	4,5	4,7
2019	5,5	5,9	4,7	4,9
2021	5,4	5,8	4,8	5,1

Fonte: Inep.

Podemos perceber o abandono de uma concepção de educação integral na hierarquização dos saberes presentes no programa, na qual os conteúdos de Língua Portuguesa e Matemática são elevados como os mais importantes na formação escolar, desvalorizando os outros saberes. É nesse sentido que Prado, Passos, Souza apontam que:

A centralização em apenas duas disciplinas, como faz o PNME, acarreta o empobrecimento das demais áreas do conhecimento que também devem compor o desenvolvimento pleno do aluno.

[...] focar somente no ler, escrever e contar demonstra uma visão reducionista e fragmentada de educação, em que importa apenas avaliar e quantificar o que o aluno conseguiu aprender ou não, não o reconhecendo como um todo, estando, assim, distante dos ideais de educação integral (Prado, Passos, Souza, 2021, p. 17).

Uma concepção de educação em que se vislumbre a educação integral do aluno não há como ser efetivada mediante uma formação fragmentada, centralizada em áreas específicas do conhecimento. Esse tipo de formação contraria qualquer possibilidade de educação integral,

baseada numa formação omnilateral, isto é, numa “formação humana que busca levar em conta todas as dimensões que constituem a especificidade do ser humano e as condições objetivas e subjetivas reais para seu pleno desenvolvimento histórico” (Frigotto, 2012, p. 265).

De forma contrária, os documentos que normatizaram o PNME sinalizam uma concepção de educação focada nos resultados, que segundo Cardoso e Oliveira (2022) é alinhada ao modelo neoliberal e neogerencialista de educação, na qual o tempo ampliado “visa atender à lógica dos resultados quantificáveis dos sistemas padronizados de avaliação” (2022, p. 18).

Com o mesmo entendimento, Passos e Souza destacam que:

A política de avaliação baseada em resultados vem sendo cada vez mais comum na educação brasileira, disseminando a lógica de mercado para o sistema público, por meio da gestão gerencial, que resulte em eficiência, produtividade, responsabilização e controle dos resultados, contradizendo os princípios da gestão democrática na educação [...] (2021, p. 7).

Assim sendo, entendemos que por meio de uma política de resultados baseada no controle, monitoramento, avaliação e testes padronizados, pactuação de metas e pela hierarquização de saberes e pelo reduzido investimento, o PNME caracteriza-se como mais um espaço de materialização da concepção gerencial no âmbito da educação, afastando-se diametralmente do que se compreende como educação integral.

No caso da rede municipal de Santarém, as ações decorrentes dos programas indutores (PME e PNME), apesar das especificidades locais e contradições no processo de execução de qualquer política pública, e ainda, associada a atuação do Instituto Ayrton Senna, fortaleceu a instalação do gerencialismo na gestão da educação em geral e na gestão da educação integral e de tempo integral em especial.

A gestão da educação escolar fundamentada nos preceitos da NGP, nos princípios empresariais, é contraditória não somente a um projeto de educação integral, o que defendemos em nossa tese, mas a um projeto de educação numa perspectiva emancipatória:

[...] o tipo de gestão escolar constituído à imagem e semelhança da administração empresarial capitalista se mostra incompatível com uma proposta de articulação da escola com os interesses dos dominados. Em termos políticos, os objetivos da empresa capitalista e da escola revolucionária não são apenas diferentes, mas antagônicos entre si (Paro, 2012, p. 198).

Na visão do autor isso se dá porque o fim da empresa é produzir bens e serviços para a reprodução ampliada do capital, executada por meio da exploração da força de trabalho, que com a gerência instala um sistema de dominação e controle do trabalhador, o que é antagônico à ação educativa revolucionária que visa servir de instrumento para a superação da dominação e da exploração vigente na sociedade.

Nesse sentido, reiteramos que podemos ampliar o tempo de formas variadas, mas se não for vinculado a uma concepção de educação que vise a formação dos indivíduos em sua multidimensionalidade, promovendo o acesso ao conhecimento historicamente produzido pela humanidade e que em seu fim maior não esteja a dissolução da desigualdade social e sim, a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, estaremos distantes de uma educação de fato integral e permaneceremos induzindo o tempo integral para uma educação de resultados.

6 CONCLUSÃO

A discussão sobre a Nova Gestão Pública e seus desdobramentos na educação embasou a temática desta tese, que tratou sobre a gestão da educação de tempo integral no município de Santarém/Pará. Assim, procuramos compreender quais foram as implicações, aproximações e contradições do modelo gerencial da NGP na gestão da educação de tempo integral na rede municipal de ensino de Santarém no período de 2005 a 2020, partindo da premissa de que a NGP integra a reestruturação do modo de produção capitalista para superar sua crise e garantir a permanência do acúmulo do capital.

A partir disso, verificamos que nos meados do século passado, com a reestruturação do modo de produção capitalista, o Estado foi pressionado a se alinhar às novas tendências, o que implicou especialmente na redução do alcance de suas ações, diminuindo, assim, a sua área de atuação e investimento e, ainda, a ajustar a sua forma de administração que não conseguia administrar eficientemente o seu trabalho.

A NGP, portanto, surgiu para suplantar o modelo patrimonialista e burocrático da administração do Estado com a inserção dos conceitos, práticas, instrumentos e procedimentos adotados nas empresas privadas. Concluímos, portanto, que a Nova Gestão Pública foi consequência da reestruturação do Estado frente às mudanças do modo de produção capitalista, o que demandou uma nova forma de administração do serviço público e caracterizou-se como a introdução de princípios e métodos da gestão privada na gestão pública.

No Brasil, essa transformação da administração pública foi materializada em 1995, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que buscou a instalação de uma administração pública mais moderna e eficiente, aderindo aos preceitos determinados pelas novas orientações de cunho gerencial da NGP, permaneceu de diferentes formas e proporções em todos os governos subsequentes e afetou todos os campos de atuação pública, como a educação.

A educação integral e de tempo integral está entre esses campos, pois, especialmente nas últimas décadas, passou a compor a agenda das políticas educacionais no Brasil. No âmbito nacional, os Programas Mais Educação e Novo Mais Educação consolidaram-se como políticas públicas para a ampliação do tempo escolar. No âmbito municipal, em Santarém, além da execução dos programas nacionais, a rede municipal de ensino criou projetos e escolas de atividades complementares: Projeto Arte na Escola da gente, Escola da Floresta, Escola do Parque e Escola de Artes Emir Hermes Bemerguy e as escolas de tempo integral: Irmã Dorothy

Mae Stang, Frei Fabiano Merz e Antônio Pereira da Silva. Assim, a educação de tempo integral em Santarém se desenvolveu como ampliação da jornada escolar nos formatos de atividade complementar, programas indutores, ambos considerando o aluno em tempo integral- matrícula na escola no turno e em outra atividade no contraturno, e escolas de tempo integral, com funcionamento em horário ampliado e ininterrupto e matrícula única do aluno.

A ausência de uma política municipal de educação integral em Santarém, bem como, as ações desenvolvidas, evidenciam a inexistência de uma educação pautada numa formação integral. O que se tem efetivado é a ampliação da jornada escolar, caracterizando-se como educação de tempo integral, sem está atrelada à um projeto educacional de educação integral do município. Este traço não é uma singularidade de Santarém, diversas pesquisas vem demonstrando que a educação integral tem sido fortemente conciliada à ampliação do tempo, sem contudo, ser materializada de fato nas políticas e programas educacionais e conseqüentemente nas escolas, o que demonstra o desafio de implantação e implementação da educação integral no país, de destituir a ideia de educação de educação integral como somente ampliação de tempo e instituir uma concepção de formação omnilateral, abrangendo as multidimensionalidade do conhecimento e do indivíduo.

Neste contexto, a educação integral e de tempo integral está inserida no quadro de reformulação das políticas sociais/educacionais em decorrência da reestruturação do Estado, sendo um campo de disputa, como os outros espaços da educação. Assim, a gestão da educação de tempo integral em especial e a gestão da educação como um todo tem sido objeto de readequação aos pressupostos do gerencialismo da Nova Gestão Pública, pautando a gestão pública nos princípios da rede privada.

A administração nos moldes de empresas privadas passou a compor as políticas educacionais no Brasil e no âmbito da rede municipal de ensino de Santarém alguns elementos da gestão gerencial puderam ser percebidos. Identificamos, no decorrer da pesquisa, a atuação duradoura e incisiva do Instituto Ayrton Senna que, em parceria com a Prefeitura Municipal de Santarém, consolidou uma prática gerencial na Semed e nas escolas, por meio da instalação de seus programas, que sob a justificativa da melhoria da aprendizagem trouxe “soluções educacionais” atreladas à estipulação de metas e indicadores, à introdução de uma cultura gerencial de controle e avaliação e a uma concepção de educação voltada a resultados.

As condições dos termos de parcerias, as formações padronizadas, os materiais didáticos, os instrumentos (modelos de relatórios, fichas, agendas etc.), evidenciaram o caráter impositivo, prescritivo e de controle dos programas do IAS, reafirmando o formato educativo

e administrativo de monitoramento e controle dos resultados alcançados pela rede de ensino, o que o nosso ver se contrapõe ao ideal de educação integral fundamentada numa formação multidimensional do indivíduo que valorize os diversos campos de formação humana.

Os programas com metas e ações padronizadas desconsideram as especificidades de uma rede de ensino situada em um município da Amazônia brasileira, com características geográficas, econômicas, culturais e históricas diferentes das outras regiões do país, principalmente da região Sudeste, onde se localiza o IAS. A padronização impõe, dessa forma, uma gestão engessada, baseada em instrumentos e métricas que buscam inserir uma prática gerencial e avaliar a performatividade da rede de ensino independente dos condicionantes locais.

A gestão democrática é altamente comprometida nesse contexto, tendo em vista que cabe à secretaria de educação e às escolas o papel de executor de tarefas previamente definidas pelo Instituto, cumprindo as orientações por ele determinadas. Entretanto, vimos no decorrer do trabalho que a participação do Instituto na elaboração da política educacional de Santarém alternou entre os governos municipais, ora exercendo um papel mais central, com sua proposta sendo considerada a política educacional do município, ora passando a ser mais um parceiro e suas propostas compondo a política com outras ações governamentais. Porém, apesar da flutuação do papel do IAS na condução da política municipal, percebemos que durante vinte e três anos, em maior ou menor proporção, o Instituto esteve presente na gestão da educação municipal de Santarém e certamente seus ideais perduram na rede de ensino.

A partir disso, ao associar a discussão dos temas educação integral e NGP, entendemos que debates do campo democrático-popular precisam ser retomados, pois o exemplo da ação do IAS na gestão da educação municipal de Santarém, nos mostra que o gerencialismo, atrelado aos interesse do mercado, tem se sobreposto ao processo democrático e interesse público, incidindo no arrefecimento de questões historicamente importantes na educação brasileira, com a gestão democrática nas escolas, a autonomia dos sistemas de ensino, formação docente, privatização da educação entre outros.

A parceria com o IAS reverberou em toda a rede de ensino municipal de Santarém, impactando desde o formato de gestão da Secretaria de educação quanto das escolas, trazendo a ambas os preceitos do gerencialismo. Mesmo não havendo direcionamentos específicos às escolas de tempo integral, escolas complementares e programas de tempo integral, depreendemos que a cultura estabelecida incidiu em todos os espaços e modalidades do ensino e, neste caso, abrangeram as ações de tempo integral.

Para além das particularidades que envolvem a parceria entre o IAS e a Prefeitura Municipal de Santarém, podemos constatar os preceitos do gerencialismo na educação de tempo integral da rede municipal de Santarém, a partir dos programas indutores de educação integral Programa Mais Educação e Programa Novo Mais Educação. Na rede municipal de ensino de Santarém, foram na vigência desses programas que as matrículas em educação de tempo integral se materializaram expressivamente, em detrimento das matrículas em escolas de tempo integral.

Evidenciamos no decorrer do trabalho a intensa participação de entidades privadas na elaboração do PME e PNME, traçando metas e ações para a política da educação nacional. E, ainda, o investimento insuficiente, sobrecarregando as escolas com a responsabilidade em arcar com arranjos para a concretização dos programas, a precarização do trabalhador e do trabalho pedagógico representam a redução da responsabilidade do Estado com a educação pública e a concessão da responsabilidade com a educação para entidades não governamentais.

No caso do PNME, em especial, a ênfase no desempenho é o elemento central do programa, na qual se objetivou elevar os índices da educação brasileira, ampliando o tempo escolar nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Ou seja, o programa reforça a educação atrelada aos resultados, foca a aprendizagem em conhecimentos específicos e desconsidera qualquer possibilidade de uma formação mais ampliada que considere o ser humano em sua multidimensionalidade, extinguindo qualquer resquício de uma educação integral.

Ao buscarmos responder em que medida e de que forma a gestão gerencial foi implementada na educação de tempo integral da rede municipal de Santarém, verificamos, em síntese, que a gestão gerencial foi implementada na rede de ensino de Santarém, notadamente por meio da atuação do Instituto Ayrton Senna na rede de ensino e pela efetivação dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação. Apesar das especificidades, contradições e aproximações, ambos estão em consonância com o ideário gerencialista e partem de uma concepção de educação conduzida e voltada ao mercado.

Nesta tese, nos perguntamos, ainda, se a educação integral e de tempo integral está presente nos ideais da NGP. Ao compreendermos o IAS como uma entidade representante do Terceiro Setor alinhada às resoluções da NGP e ao olharmos os seus documentos e informações públicas podemos dizer que sim, a educação integral e de tempo integral compõem o discurso e os documentos que normatizam os programas do IAS. Da mesma forma, os programas indutores, especificamente o Programa Mais Educação, trazem em seu conteúdo uma forte preocupação em garantir a educação integral por meio da ampliação do tempo escolar.

Contudo, as aproximações da concepção de educação integral por eles professados encontram-se no campo de uma pedagogia tecnicista, pragmática e meritocrática – a pedagogia das competências, na qual se valorizam saberes específicos para uma possível empregabilidade, e, ainda, a qualidade da educação é medida por resultados quantitativos e a educação integral é colocada como fator de desenvolvimento econômico coletivo e individual, desconsiderando todas as questões sociais que permeiam a realidade escolar, responsabilizando especialmente a escola pelos resultados alcançados.

Diante disso, ao adotarmos a educação integral como uma formação *omnilateral*, destinada a educar o indivíduo em todas as dimensões do conhecimento, considerando o saber produzido historicamente e objetivando a transformação social, entendemos que a concepção de educação integral do IAS e dos programas indutores, ao assumirem que os preceitos gerenciais, são antagônicos à educação *omnilateral*, o que nos faz reafirmar a tese inicial deste trabalho, de que a gestão da educação nos pressupostos da formação integral é incompatível com as exigências de uma gestão focada em resultados, baseada em princípios gerenciais de mercado como pensada pela Nova Gestão Pública.

A superação do modelo de gestão gerencial está entre os desafios da educação pública. No entanto, reconhecemos que a gestão é uma das faces que compõem o fenômeno educativo e que está sob a influência e amarras das relações capitalistas. Assim, a luta por uma gestão democrática, baseada na autonomia e participação coletiva, perpassa pela luta da democratização e superação da sociedade desigual em que vivemos. A escola democrática voltada à educação integral permanecerá numa sociedade verdadeiramente democrática, mas enquanto não alcançamos esse ideal, a luta é o caminho a trilhar.

A educação integral com uma formação crítica voltada à transformação social é considerada para muitos uma utopia, um sonho. Mas sem os sonhos (bons e ruins) não haveria as transformações, as revoluções. Foram os sonhos de poder, exploração e dominação que fizeram nações entrar em guerra, que provocaram o genocídio de muitos povos originários e étnicos em vários lugares do mundo. Foram os sonhos de ampliação do capital que moveram grandes revoluções, que buscaram a acumulação de riqueza por meio da exploração da força de trabalho dos mais pobres.

Foram os sonhos, ainda, que alimentaram a luta pela liberdade do povo negro escravizado e que ainda alimenta a luta por igualdade. Foram os sonhos que fortaleceram os povos indígenas a resistir a cada ameaça e ataque sofrido por mais de dois milênios. Foram os sonhos que possibilitaram a mim e a muitas outras mulheres a estudar, trabalhar e decidir sobre

suas próprias vidas. Foram os sonhos que aperfeiçoaram a ciência para descobrir as curas de doenças que matavam milhares de pessoas. Foram os sonhos que colocaram um operário na presidência da república de um país. Foram os sonhos! Ainda são os sonhos!

Decerto, a realidade não facilita e oprime qualquer sonho de transformação que beneficie a classe trabalhadora. Os poucos direitos conquistados, por menores e mínimos que sejam, são objetos de constante vigilância, a fim de garantir sua permanência e concretização.

Ao concluir este trabalho, podemos perceber o quanto o poder hegemônico do capitalismo se utiliza de todos os artifícios para promover sua permanência, ajustando-se, adequando-se às crises por ele mesmo causadas, inculcando concepções, valores e práticas que o favorecem e com reformas que invocam o bem estar coletivo. Tudo está articulado para a perpetuação da sociedade de classes.

Diante disso, poderíamos chegar ao final deste trabalho com um sentimento de pessimismo, de descrença na mudança, na transformação. Contudo, se todos que pesquisam, estudam e lutam por uma sociedade mais justa e igualitária forem absorvidos por este sentimento, aí sim, o capitalismo estaria consolidando sua vitória final. A resistência, a denúncia, a luta, são exigências para tempos tão adversos. Não à toa, o sábio Marx conclamou aos trabalhadores que se unissem. A união é uma forma de resistência e a resistência fortalece a luta pela transformação social. A transformação perpassa a educação, não é por ela determinada, mas, sem ela, tampouco acontece.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, 1997. Disponível em <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fAbrciocad%2010.pdf>. Acesso em 05 de março de 2021.
- ADRIÃO, T.; GARCIA, T.; SOUZA, S. Instituto Ayrton Senna: concepção de gestão educacional nos Programas Escola Campeã e Gestão Nota 10. In: ADRIÃO, T; PERONI, V. (Orgs.). **Gestão Municipal da educação e as parcerias com o Instituto Ayrton Senna**. Goiânia: Funape; Recife: Anpae, 2013.
- AMARAL, Manoel Francisco do. Educação e epistemologias: críticas à pedagogia das competências à luz da pedagogia histórico-crítica. **Filosofia e Educação**, [S. l.], v. 14, n. 1, p. 65–91, 2022. DOI: 10.20396/rfe.v14i1.8668490. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rfe/article/view/8668490>. Acesso em: 14 nov. 2023.
- ANTUNES, Ricardo. **O privilégio da servidão: o novo proletariado de serviços na era digital**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2020.
- ARAGÓN, Luis Eduardo. A dimensão internacional da Amazônia: um aporte para sua interpretação. **Rev. NERA Presidente Prudente** ano 21, n. 42, pp. 14-33, 2018.
- ARROYO, Miguel. O direito a tempos-espacos de um justo e digno viver. In.: MOLL, Jackeline (org.). **Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012.
- ARRUDA, Elenise Pinto de. **Coordenação pedagógica: contradições e possibilidades para a construção da gestão democrática na escola**. Brasília-DF: Rosivan Diagramação & Artes Gráficas, 2021.
- ASSIS, A. E. S.; MACHADO, C.; GANZELLI, P. Estado e educação integral: concepções e desafios. In: MACIEL, A. C; GANZELI, P.; COSTA, S. A. **Sentidos da educação integral: conceitos, programas**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018.
- BEHRING, E. R. As novas configurações do Estado e da Sociedade Civil no contexto da crise do capital. **CFESS/ABEPSS**. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BEHRING, Elaine Rossetti. Neoliberalismo, ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 16, n. 1, 2018.
- BERMEGUY Escola Municipal de Artes Prof. Emir Hermes Bemerguy. Projeto Político-Pedagógico – 2016/2017/2018 SEMED. Santarém, PA, 2015.

BERMEGUY, Escola Municipal de Artes Emir Hermes Bermeguy. **Relatório 08 anos atuando em Santarém**. Santarém, PA, s.d.

BOTTOMORE, Tom. **Dicionário do Pensamento Marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1988.

BRANDÃO, Gildo Marçal Hegel: o Estado como realização histórica da liberdade. *In*: WEFFORT, F. **Os clássicos da política 2**. São Paulo: Ática, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 24 maio 2019.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei Federal n. 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/crianca-e-adolescente/publicacoes/eca-2023.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Lei n. 9.394/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso 10 Jul 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**. Razões, Princípios e Programas. Brasília, DF, MEC, 2007a.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em 05 de março de 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2007b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf Acesso em: 12 de dezembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria n. 1.144, de 10 de outubro de 2016**. Institui o Programa Novo Mais Educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49131-port-1144mais-educ-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 12 de dezembro de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Novo Mais Educação Caderno De Orientações Pedagógicas. Versão II**. Brasília, DF, MEC, 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n. 17, de 22 de dezembro de 2017**. Brasília, DF, MEC, 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**, vol. 1, p. 21-54, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Da administração pública burocrática à gerencial. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005, p. 237-270.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 48, n. 1, p. p. 5-25, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v48i1.375. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/375>. Acesso em: 05 de março 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. v.34. p. 55-72. Julho 2000. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/81refgerenc1995-ina.pdf>. Acesso em 05 de março de 2021.

CAMINI, Lúcia **Política e gestão educacional brasileira**: uma análise do plano de desenvolvimento da educação/plano de metas compromisso todos pela educação (2007-2009). São Paulo: Outras Expressões, 2013.

CARDOSO, C. A. Q.; OLIVEIRA, N. C. M. de. Redução e retrocessos na política de tempo integral na escola brasileira: do Programa Mais Educação ao Programa Novo Mais Educação. **Educação**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. e01/ 1–22, 2022. DOI: 10.5902/1984644447465. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/47465>. Acesso em: 11 dez. 2023.

CARMO, E. S.; PRAZERES, M. S. Políticas educacionais para a Amazônia: teorias, práticas e contradições. **RBP AE**. v. 31, n. 3, p. 531 - 543 set./dez. 2015. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/60010/37017>. Acesso em 05 de novembro de 2020.

CARNOY, Martin. Estado e Teoria política. 2ª ed. Campinas: Papirus, 1988.

CASTRO, Dora. Reconfiguração do discurso político-normativo: da lógica democrática à lógica gerencialista. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 180-193, 2016. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/27>. Acesso em: 01 de fev. 2022.

CAVALIERE, Ana Maria. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002. Disponível em <https://www.scielo.br/j/es/A/LYGC8CQ8G66G6vrdJkcBjwL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 17 de junho de 2019.

CAVALIERE, Ana Maria. Em busca do tempo de aprender. **Cadernos Cenpec**. Vol.1, n. 2, p. 91-101, 2006 Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/issue/view/8>. Acesso em 17 de junho de 2019.

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. Educação e Sociedade. Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1015-1035, out. 2007. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/es/a/VMNgFmGk5vW4dyYZ7796WzH/?lang=pt&format=pdf> Acesso em 17 de junho de 2019.

CAVALIERE, Ana Maria. Escolas de tempo integral *versus* alunos em tempo integral. **Em Aberto Revista**: Brasília, v. 22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/1470/1219>. Acesso em 17 de junho de 2019.

CAVALIERE, Ana Maria. Escola Pública de Tempo Integral no Brasil: filantropia ou política de estado? **Educação & Sociedade**, v. 35, n. 129, p. 1205–1222, out. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/Qg3Kydrq3nNyMJqYFrpkWcv/#> Acesso em 10 de janeiro de 2023.

CIOTTA, Tarcílio. A relação entre o estado e o indivíduo a partir da filosofia do direito de Hegel. **Imprensa da Universidade de Coimbra**. 2015. DOI:http://dx.doi.org/10.14195/978-989-26-1049-8_5. Disponível em <http://hdl.handle.net/10316.2/38239>. Acesso em 27 de setembro de 2021.

CITA. Conselho Indígena Tapajós-Arapiuns. **Dia dos Povos Indígenas**. Santarém, 2023.

CLAD, Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. Uma nova gestão pública para a América Latina. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 50, n. 1, p. p. 121-144, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v50i1.343. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/343>. Acesso em: 01 de abril 2021.

COELHO, L. M. História(s) da educação integral. **Em Aberto**, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009. Disponível em: http://www.oei.es/pdf2/educacao_integral_tempo_integral.pdf. Acesso em: 12 de agosto de 2020.

COLARES, Anselmo Alencar. História da educação na Amazônia. Questões de Natureza Teórico-metodológicas: Críticas e Proposições. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 11, n. 43e, p. 187–202, 2011. DOI: 10.20396/rho.v11i43e.8639960. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639960>. Acesso em: 18 jan. 2021.

COLARES, Anselmo Alencar. A inserção da Amazônia no modo de produção hegemônico e no projeto educacional da modernidade. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 12, n. 1, p. e022043, 2022. DOI: 10.24065/2237-9460.2022v12n1ID2003. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/2003>. Acesso em: 14 dez. 2022.

COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. **Políticas Educacionais no Município de Santarém**. 1. ed. Canos/RS: Editora da ULBRA, 2006.

COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. **As políticas educacionais da Secretaria Municipal de Santarém (1989-2002)**. 183 f. Tese (Doutorado em Educação). UNICAMP, 2005.

COLARES, M. L. I. S.; CARDOZO, M. J.; ARRUDA, E. P. Educação integral e formação docente: questões conceituais e legais. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**,

Araraquara, v. 16, n. esp.3, p. 1529–1546, 2021. DOI: 10.21723/riaee.v16iesp.3.15296. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/iberoamericana/article/view/15296>. Acesso em: 8 set. 2021.

COLARES, A. A. ARRUDA, E. P. de. COLARES, M. L. I. S. Pedagogia histórico-crítica e a superação do projeto civilizatório burguês. *In*: HERMIDA, J. F. (Org.) **A pedagogia histórico-crítica e a defesa da educação pública**. Joao Pessoa: Editora UFPB, 2021.

COLARES, A. A.; ARRUDA, E. P. de; COLARES, M. L. I. S. O materialismo histórico-dialético aplicado na compreensão do fenômeno educacional. **Cenas Educacionais**, v. 4, p. e11448, 8 jun. 2021. Disponível em: <https://revistas.uneb.br/index.php/cenaseducacionais/article/view/11448>. Acesso em: 10 de novembro de 2021.

CORRÊA, Paulo Sérgio de Almeida. A reforma do Estado nos anos 90 e suas implicações para as políticas públicas educacionais na região amazônica. **Novos Cadernos NAEA**, [S.l.], v. 3, n. 2, dez. 2000. ISSN 2179-7536. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/27>>. Acesso em: 18 jun. 2021. doi:<http://dx.doi.org/10.5801/ncn.v3i2.27>.

CÓSSIO, Maria de Fátima. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação** (Porto Alegre), v. 41, n. 1, p. 66-73, jan.-abr. 2018. Disponível em <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/29528>. Acesso em 10 de março de 2021.

COSTA, Frederico Lustosa. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública** [online]. 2008, v. 42, n. 5 [Acessado 9 Novembro 2021], pp. 829-874. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>. Epub 15 Dez 2008. ISSN 1982-3134. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122008000500003>.

COSTA, Marilda **Nova Gestão Pública e redefinição de fronteiras público-privadas na educação brasileira**. 1.ed. Curitiba: Appris, 2019.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. Em busca de um modelo alternativo de administração pública: críticas à hegemonia do gerencialismo. **Anais I ENEPCP – Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas**. Brasília/DF, 2015. Disponível em: http://www.anepcp.org.br/acp/anaisenepcp/20161128175115_st_09_aragon_ericodasso_junior.pdf. Acesso em 05 de abril de 2021.

DEWEY, John. **Experiência e educação**. Tradução: Anísio Teixeira. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução: Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2019.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. *In*: ARAUJO, R. M. L; RODRIGUES, D. S. (Orgs.). **A pesquisa em trabalho, educação e políticas educacionais**. 1ed.Campinas-SP: Alínea, 2012, v. 1, p. 52-71.

FERREIRA, Gerusa Vidal. **Educação de tempo integral em Santarém**: ações da Secretaria Municipal de Educação no período de 2008 a 2014. 2016. 173f. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/UFOPA, Santarém, 2016.

FERREIRA, G. V.; COLARES, M. L. I. S. Educação integral: diálogo entre os programas federais e as iniciativas locais. *In*: COLARES, Maria Lília Imbiriba Sousa. (Org). **Escola de tempo integral**: registros, análise e perspectivas em Santarém. 1.ed. Curitiba: CRV, 2015.

FERREIRA, G. V.; COLARES, M. L. I. S. Educação de tempo integral em Santarém: ações da secretaria municipal de educação. **Educação: Teoria e Prática**, v. 27, n. 56, p. 457-474, 21 mar. 2017. Disponível em <https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/11926/8345> Acesso em 10 de janeiro de 2021.

FLORESTA. **Proposta pedagógica educação ambiental para a sustentabilidade 2018/2021**. Santarém, PA, 2020.

FLORESTA. Escola da Floresta. **Atendimento de alunos 2013 a 2020** – consolidado. Santarém, 2023.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003 Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em 25 de janeiro de 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. *In*: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Editora Cortez, 2010.

FRIGOTTO, Gaudêncio. Trabalho como princípio educativo. *In*: CALDART, R. S. *et al.* (Org.). **Dicionário da educação do campo**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica Joaquim Venâncio; São Paulo: Expressão Popular, 2012. p. 748-757.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **AULA 13 - Concepção politécnica de educação e a organização do trabalho escolar**. Campinas, 24 jun 2021. Youtube: HISTEDBR. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=S2DJg_S7IOs. Acesso em 24 de junho de 2021.

FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. **Comunidades Quilombolas Certificadas**. Disponível em <http://dados.cultura.gov.br/dataset/comunidades-quilombolas-certificadas>. Acesso em 10 de junho de 2023.

GADOTTI, Moacir. **Educação Integral no Brasil**: inovações em processo. Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, Educação Cidadã; 4. São Paulo, 2009.

GALLO, Sílvio. Anarquismo e educação: os desafios para uma pedagogia libertária hoje. **Política & trabalho**, n. 36, p.169-186, abril de 2012. Disponível em: <https://crabgrass.riseup.net/assets/>

111454/versions/1/Anarquismo%20e%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20S%C3%ADlvio%20Gallo.pdf. Acesso em 24 de agosto de 2022.

GANDINI, R. Características patrimonialistas do Estado brasileiro: anotações para estudos de política educacional. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 24, n. 2, 2011. DOI: 10.21573/vol24n22008.19250. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19250>. Acesso em: 6 mar. 2024.

GOCH, Greice Jurema de Freitas. **Políticas educacionais da secretaria municipal de educação de Santarém no período de 2003 a 2016**. 2017. 160f. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/UFOPA, Santarém, 2017.

GOCH, G. J. F.; COLARES, A. A. Política de Educação Integral: intervenção em espaços escolares na Rede estadual do Município de Santarém. *In*: COLARES, M. L. I. S. **Escola de Tempo Integral: registros, análise e perspectivas em Santarém/PA**. 1. ed. Curitiba, PR: CRV, 2015.

GOMES, Luís Alípio. **Sistema municipal de ensino de Santarém-PA: implantação e implementação (2004-2014)**. 2015. 234f. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/UFOPA, Santarém, 2015.

GOMES, T. C.; COLARES, M. L. I. S. A política de educação integral em tempo integral: a perspectiva dos professores. **Práxis Educacional**, [S. l.], v. 15, n. 31, p. 313-332, 2019. DOI: 10.22481/praxis.v15i31.4675. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/4675>. Acesso em: 28 set. 2021.

GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. É imprescindível educar integralmente. **Cadernos Cenpec**, São Paulo, n. 2, 2006, p. 15-24. Disponível em: <http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/168/197>. Acesso em: 16 de junho de 2020.

HEGEL, Georg W. Friedrich. **Princípios da filosofia do direito**. Tradução Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

IBGE. **Agencia Ibge Notícias**. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/28089-ibge-atualiza-mapa-da-amazonia-legal>. Acesso em 04/12/2020.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2021**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pa/santarem/panorama>. Acesso em 13/09/2021.

INEP. **Censo Escolar 2020**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/microdados/censo-escolar>. Acesso em 24/01/2022.

INEP. IDEB. **Resultados e metas**. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=133191>. Acesso em 24/01/2022.

INEP. **Indicadores educacionais**. Taxas de rendimento. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em 24/01/2022.

JACOMELI, M. R.; BARÃO, G. O.; GONÇALVES, L. S. A política de educação integral no Brasil e suas relações com as diretrizes da conferência de Jomtien. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 8, n. 3, p. 32-57, 2018. DOI: 10.24065/2237-9460.2018v8n3ID638. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/638>. Acesso em: 25 de maio. 2021.

KRAWCZYK, Nora. Reforma educacional na América Latina nos anos 90: Uma perspectiva histórico-sociológica. **Revista Latinoamericana de educação comparada**. Año 1, nº 1, 2010.

KRAWCZYK, Nora. A historicidade da pesquisa em política educacional: o caso do Brasil. **Jornal de políticas educacionais**. n. 12 | Julho-Dezembro de 2012 | PP. 03–1. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n12_1.pdf. Acesso em 21 de agosto de 2020.

LÉVI-BRUHL, Lucien A teoria do estado em Hegel. Tradução de Danilo Vaz-Curado Ribeiro de Menezes Costa. **Princípios: Revista de Filosofia (UFRN)**, v. 20, n. 33, p. 653-670, 14 jul. 2015. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/principios/article/view/7533>. Acesso em 04 de outubro de 2021.

LIMA, Licínio. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. 3.ed. São Paulo: Cortez, 2008.

LIMA, Lucinete Marques. Educação integral: confrontos filosóficos e reconhecimento político. *In*: LIMA, F. C.; LIMA, L. M.; CARDOZO, M. J. P. **Educação Integral**: ideário pedagógico, políticas e práticas. São Luís: Edufma, 2013.

LIMA, F. C.; ALMADA, J. U. Educação integral: concepções, experiências e a sinalização do projeto de lei do Plano Nacional de Educação 2011-2020. *In*: LIMA, F. C.; LIMA, L. M.; CARDOZO, M. J. (Orgs.). **Educação Integral**: Ideário pedagógico, políticas e práticas. São Luís: Edfma, 2013, p.83-107.

FARIAS, Anniê da Silva. **O Programa Mais Educação em duas escolas da rede municipal de ensino em Santarém- PA**: o professor como protagonista no pensar políticas públicas (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/UFOPA, Santarém, 2019.

LIMA, F. C.; LIMA, L. M.; CARDOZO, M. J. P. A busca de sentidos para políticas e práticas de educação integral. *In*: LIMA, F. C.; LIMA, L. M.; CARDOZO, M. J. P. **Educação Integral**: ideário pedagógico, políticas e práticas. São Luís: Edufma, 2013.

LOMBARDI José Claudinei. Crise do capitalismo e educação. Algumas anotações. *In:* Lombardi, J.C. (org.) **Crise capitalista e educação brasileira**. Uberlândia, MG: Navegando Publicações, 2017.

LOMBARDI, José Claudinei. **Aula14 - Transição do Capitalismo ao novo modo de produção e a educação dos que vivem do trabalho**: implementação da PHC e formação do novo homem para uma nova sociedade. Campinas, 01 jul 2021. Youtube: HISTEDBR. Disponível em https://www.youtube.com/watch?v=BTxsfoE_XbU&feature=youtu.be. Acesso em 01 de julho de 2021.

LOMBARDI, José Claudinei. **Educação e ensino na obra de Marx e Engels**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2011.

MACIEL, A. C.; JACOMELI, M. M.; BRASILEIRO, T. S. Fundamentos da educação integral politécnica: da teoria à prática. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n.º. 139, p.473-488, abr.-jun., 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hzTrtmFgCsH9FMmL7Vtp4tF/?lang=pt>. Acesso em 12 de julho de 2020.

MACIEL, A. C.; SILVA, C. A.; FRUTUOSO, C. O conceito de educação integral e as possibilidades da educação integral politécnica em Manaus. **Práxis Educacional**, [S. l.], v. 15, n. 32, p. 174-204, 2019. DOI: 10.22481/praxis.v15i32.5050. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/5050>. Acesso em: 8 set. 2021.

MACIEL, A. C.; BOTELHO, A. R.; SILVA, C. A. D. A Revolução Francesa e a educação integral no brasil: da concepção ao conceito. **Educação em Revista**, v. 36, p. e236125, 2020. Disponível em <https://www.scielo.br/j/edur/a/SYBvTGDZbZYWcbRKSQPCJMM/?lang=pt#M odalHowcite> Acesso em: 10 de agosto de 2022.

MANACORDA, Mario Alighiero. **Marx e a Pedagogia moderna**. Tradução: Newton Ramos-de-Oliveira. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

MARCELINO, Gileno Fernandes. Administração pública brasileira: evolução, situação atual e perspectivas futuras. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 44, n. 2, p. 105 - 116, 1989. DOI: 10.21874/rsp.v44i2.934. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/934>. Acesso em: 18 jun. 2021.

MARQUES, Luciana Rosa. Repercussões da nova gestão pública na gestão da educação: um estudo da rede estadual de Goiás. **Educar em Revista** [online]. 2020, v. 36, e69772. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0104-4060.69772>.

MARTINS, L. M.; LAVOURA, Tiago Nicola. Materialismo histórico-dialético: contributos para a investigação em educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 71, p. 223-239, set./out. 2018.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. Tradução: Florestan Fernandes. 2.ed. São Paulo: Expressão Popular: 2008.

MARX, K.; ENGELS, F. **Manifesto do Partido Comunista**. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Mores, 1999.

MASCARO, Alysso Leandro. A crítica do Estado e do direito: a forma política e a forma jurídica. *In: Curso-livre Marx-Engels: a criação destruidora*. 1.ed. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2015.

MATAS, Carles Ramió. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. **CLAD Reforma y Democracia**, n. 21. Caracas, Venezuela, 2001. Disponível em: <http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20i%20mplantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>. Acesso em 01 de abril de 2021.

MEC. Ministério da Educação/ SECAD. **Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral**: concepções e práticas na educação brasileira. Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil Série Mais Educação. Brasília: 2010.

MERZ, Escola Municipal de Ensino Fundamental de Tempo Integral Frei Fabiano Merz. **Projeto Político Pedagógico**: educação para a vida e cidadania 2019 – 2022. Santarém, PA.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. Tradução Isa Tavares. 2 ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. - 1.ed. revista. - São Paulo: Boitempo, 2011.

MOLL, Jaqueline. A agenda da educação integral: Compromissos para sua consolidação como política pública. *In: MOLL, Jaqueline et al. Caminhos da educação integral no Brasil: direitos a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012, p. 129-146.

MONTAÑO, C; DURIGUETTO, M. L. Estado, classe e movimento social. 1. ed - São Paulo: Cortez, 2010.

MORGAN, K. V.; IGLESIAS, A. F.; NAJJAR, A. M. Programa Novo Mais Educação como retrocesso do direito à Educação. **Educação Sem Distância**, Rio de Janeiro, n.3, jan/jun. 2021. Disponível em: <https://educacaosemdistancia.unyleya.edu.br/esd/article/download/105/40/> Acesso em 05 de março de 2023.

NÓBREGA-TERRIEN, S.; TERRIEN, J. O estado da questão: sua compreensão na construção de trabalhos científicos: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 15, n. 30, p. 5-16, jul./dez. 2004.

NUNES, Alexandre Morais. Reflexão teórica comparada sobre modelos de Gestão Pública. **Revista Brasileira de Administração Política**. v. 11, n. 1 (2018). Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rebap/article/view/37384>. Acesso em 05 de março de 2021.

NUNES, Márcia Cristina Ximenes. **Educação integral em tempo integral na Amazônia**: um diálogo com os profissionais de uma escola pública em Santarém-PA. 124f. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/UFOPA, Santarém, 2020.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em: <https://observatoriodopne.org.br/meta/educacao-integral>. Acesso em 21 de maio de 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado. *In*: FERREIRA, N. S.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs) **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2006.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. W. B.; CLEMENTINO, A. M. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **RBPAAE** - v. 33, n. 3, p. 707 - 726, set./dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79303>. Acesso em 10 de março de 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova gestão pública e governos democráticos populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00625.pdf>. Acesso em 25 de janeiro de 2021.

OLIVEIRA, N. C.; SOUZA, O. N.; AGUIAR, C. S. A Educação em Tempo Integral nos Planos Estaduais de Educação da Região Norte do Brasil. **Revista Jornal de Políticas Educacionais**. Curitiba. V. 13, n. 45. Dezembro de 2019, p. 01-21.

OLIVEIRA, T. L. M. M.; COLARES, M. L. I. S. O plano municipal com vista ao atendimento do plano nacional: análise das perspectivas para a educação em tempo integral. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, SP, v. 19, p. e019052, 2019. DOI: 10.20396/rho.v19i0.8654934. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8654934>. Acesso em: 23 maio de 2022.

ORSO, Paulino José Orso. Pedagogia histórico-crítica no campo. *In*: BASSO, Jaqueline D.; SANTOS NETO, J. L. dos; BEZERRA, M. C. dos S. (Orgs). **Pedagogia histórico-crítica e educação no campo: história, desafios e perspectivas atuais**. São Carlos: Pedro & João Editores e Navegando, 2016.

PARÁ. Secretaria de Estado de Planejamento e Administração Diretoria de Planejamento. **Plano Plurianual 2020-2023 do Governo do Estado do Pará** / Secretaria de Estado de Planejamento. – Belém: Diretoria de Planejamento, 2019.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. Educação integral em tempo integral: uma concepção de educação para a Modernidade. *In*: COELHO, Lígia Martha C. da Costa (Org.). **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. Petrópolis: DP et Alii, Rio de Janeiro: Faperj, 2009.

PARO, Vitor Henrique. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. *In*: SILVA, L. H. (Org). **A escola cidadã no contexto da globalização**. Petrópolis. São Paulo: Editora Vozes, 1998.

PARQUE, Escola Complementar de educação ambiental do Parque. Breve Histórico da Escola do Parque. Santarém, PA. s.d.

PARQUE, Escola Complementar de educação ambiental do Parque. **Relatório Geral de Atividades (2017 -2020)**. Santarém, 2021.

PASSOS, E.; MATOS DE SOUZA, M. de F. A política de educação em tempo integral traduzida nos PME e PNME a qualidade do ensino em questão. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 11, n. 1, p. e020199, 2021. DOI: 10.24065/2237-9460.2021v11n1ID1614. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/1614>. Acesso em: 7 fev. 2022.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2020.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

PEREZ, José Roberto Rus. Por que pesquisar implementação de políticas educacionais atualmente? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 31, n. 113, p. 1179-1193, out. Dez. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 05 de julho de 2019.

PERONI, V. M. V; ADRIÃO, T. Público Não-Estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: PERONI, V. M. V.; ADRIÃO, T. (org.). **O Público e o Privado na Educação: interfaces entre o Estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

PERONI, Vera. Reforma da ação estatal e as estratégias para a constituição do público não estatal na educação básica brasileira. In: **27ª Reunião Anual da Anped**. GT05 - Estado e Política Educacional. Anped, 2004.

PERONI, V. M. V; LIMA, P. V. Políticas conservadoras e gerencialismo. **Práxis educativa**, vol. 15, e2015344, 2020. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=89462860070>. Acesso em 01 de abril de 2021.

PERONI, Vera Maria Vidal. Reforma do Estado e políticas educacionais no Brasil. **Revista Educação e Políticas em Debate**, Rio Grande do Sul, v. 1, n. 1, p. 36-54, jan./jul. 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/17362>. Acesso em 01 de março de 2021.

PERONI, M. V.; COMERLATTO, P. Parceria público-privada e a gestão da educação: o Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna. **Perspectiva**, [S. l.], v. 35, n. 1, p. 113–133, 2017. DOI: 10.5007/2175-795X.2017v35n1p113. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2017v35n1p113>. Acesso em: 14 nov. 2023.

PINHEIRO, L.; RODRIGUES, R. A experiência da rede municipal de ensino de Santarém. In: MOLL, Jaqueline *et al.* **Caminhos da educação integral no Brasil: direitos a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012, p. 434-438.

RAMOS, M.; PARANHOS, M. Contrarreforma do ensino médio: dimensão renovada da pedagogia das competências? **Retratos da Escola**, [S. l.], v. 16, n. 34, p. 71–88, 2022. DOI: 10.22420/rde.v16i34.1488. Disponível em: <https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/articloe/view/1488>. Acesso em: 13 nov. 2023.

SALDAÑA, Paulo. Governo corta repasse para educação básica e esvazia programas. **Folha de São Paulo**. São Paulo. 15 de julho de 2019. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2019/07/governo-corta-repasse-para-educacao-basica-e-esvazia-programas.shtml>. Acesso em 17 de julho de 2019.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. **Ações na rede municipal de ensino / 2005-2011**. Santarém: Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 2012a.

SANTARÉM, **Lei n. 17.246/2002, de 21 de maio de 2002**. Dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos servidores do grupo magistério da rede municipal de ensino do município de Santarém, Santarém, PA, 2002.

SANTARÉM, **Lei n. 17.866, de 03 de novembro de 2004**. Dispõe sobre a gestão democrática do ensino público da rede municipal de ensino e dá outras providências. Santarém, PA, 2004.

SANTARÉM, Lei n. 19.829 de 14 de julho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação de Santarém para o decênio 2015/2025 e dá outras providências. Santarém, PA, 2015^a.

SANTARÉM, Lei n. 20.534 de 17 de dezembro de 2018. Institui o Plano Diretor participativo do município de Santarém. Santarém, PA, 2018.

SANTARÉM, Prefeitura Municipal de Santarém. **Plano de Saneamento Básico de Santarém (2020-2023)**. Santarém, 2019.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Relatório Semed 2010-SEMED. Santarém: Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 2010.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Relatório Semed 2011. Santarém: Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 2011.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Relatório Semed 2012. Santarém: Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 2012b.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Relatório Semed 2013. Santarém: Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 2014.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Relatório Semed 2014. Santarém: Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 2015b.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Relatório Semed 2015. Santarém: Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 2016^a.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Relatório Semed 2016. Santarém: Secretaria Municipal de Educação de Santarém, 2016b.

SANTARÉM, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Relatório Geral de Ações Secretaria Municipal de Educação 2018 – SEMED. Santarém- PA, 2018b.

SANTOS, M. S. Avaliação na Perspectiva do Programa “Escola Campeã”. In: COLARES, M. L. I. S. **Colóquios temáticos em educação: a avaliação em múltiplos aspectos**. Campinas, SP: Editora Alínea, 2006.

SANTOS, A. R.; COLARES, M. L. I. S. O direito à educação integral na Amazônia diante da imposição da política neoliberal. **Paradigma**, [S. l.], v. 44, n. 5, p. 522-541, 2023. DOI: 10.37618/PARADIGMA.1011-2251.2023.p522-541.id1515. Disponível em: <http://revistapara.digma.online/ojs/index.php/paradigma/article/view/1515>. Acesso em: 17 de dezembro. 2023.

SANTOS, Maria Mirtes Cortinhas. **As vivências de educação ambiental nas escolas públicas e as políticas educacionais da Secretaria Municipal de Educação em Santarém**, Pará, Brasil. 2015 234f. (Tese de Doutorado), Programa de Pós- Graduação em Educação da Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Campinas, 2015.

SANTOS, L. V.; LAGARES, R.; SILVA, M. L. A. Nova gestão pública e redes de governança como sentido na gestão da educação tocantinense nas circunstâncias da pandemia. **Revista Interinstitucional Artes de Educar**. Rio de Janeiro, V. 6 – N. Especial – pág. 360 - 378 – (jun. – out. 2020). DOI: <https://doi.org/10.12957/riae.2020.52418>. Acesso em 10 de novembro de 2021.

SANTOS, S. L. O. **As Políticas Educacionais e a Reforma do Estado no Brasil**. 2010. 122 f. (Dissertação de Mestrado) Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal Fluminense PPGCP/UFF, Niterói, Rio de Janeiro, 2010.

SANTOS, Terezinha. Fátima dos. Administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas. **Revista Exitus**, [S. l.], v. 2, n. 1, p. 95-114, 2016. Disponível em: <http://www.ufopa.edu.br/portaldeperiodicos/index.php/revistaexitus/article/view/70>. Acesso em: 31 de março de 2021.

SANTOS, A. R.; COLARES, M. L. I. S. Política Educacional no âmbito municipal: experiência no interior da Amazônia. **Revista Tempos e Espaços em Educação**, v. 12, n. 31, p. 319-338, 9 nov. 2019. Acesso em: 18 de mai. 2022.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-crítica**. 8. Ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

SAVIANI, Dermeval. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 1231–1255, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/7pgYkYztK6ZyPny97zmQvWx/?lang=pt#>.

SAVIANI, Dermeval. **Política educacional brasileira: limites e perspectivas**. *Educ. Puc*. [online]. 2008, n.24, pp.07-16. ISSN 1519-3993. Disponível em http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1519-39932008000100002&lng=pt&nrm=iso. Acesso em 01 jul. 2023.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 42.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2012.

SAVIANI, Dermeval. Política educacional brasileira: limites e **perspectivas**. **Revista de Educação PUC-Campinas**, [S. 1.], n. 24, 2008. Disponível em: <https://periodicos.puc-campinas.edu.br/reeducacao/article/view/108>. Acesso em: 11 mar. 2024.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 4.ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2013a. (Coleção memória da educação).

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia histórico-crítica**: primeiras aproximações. Campinas: Autores Associados, 2013b.

SAVIANI, Dermeval. A crise estrutural do capitalismo e seus impactos na educação pública brasileira. *In*: Lombardi, J.C. (org.) **Crise capitalista e educação brasileira**. Uberlândia, MG: Navegando Publicações, 2017.

SAVIANI, Dermeval. O legado de Karl Marx para a educação. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**. Salvador, v. 10, n. 1, p. 72-83, mai. 2018. Disponível em <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistagerminal/article/view/26557/16020>. Acesso em 01 de julho de 2021.

SAVIANI, Dermeval. **Pedagogia Histórico-crítica**. Quadragésimo ano. Campinas, SP: Autores Associados, 2019.

STANG, Escola Municipal de Tempo Integral do Campo Irmã Dorothy Mae Stang. **Projeto Político Pedagógico Educação em Tempo Integral no Campo: Uma Educação Diferenciada 2024/2025**, Santarém, PA, 2021.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-69, mar./abr. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04.pdf>. Acesso em 10 de março de 2021.

SEDUC. Secretaria de Estado de Educação do Pará. **Consultar Escola**. 2023. Disponível em: https://www.seduc.pa.gov.br/porta/escola/consulta_matricula/RelatorioMatriculas.php#. Acesso em 10 de julho de 2023.

SEMED, Secretaria Municipal de Santarém. Ofício n. 304/2019 - SEMED. Santarém: Secretaria Municipal de Santarém, 31 de julho de 2019a.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. **Programa Novo Mais educação relatório das atividades desenvolvidas - 2017/2018**. Santarém: Secretaria Municipal de Santarém, 2019b.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Ofício n. 33/2020- SEMED. Santarém: Secretaria Municipal de Santarém, 20 de outubro de 2020.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Ofício n. 16/2021- SEMED. Santarém: Secretaria Municipal de Santarém, 23 de novembro de 2021.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. **Número Alunos da Rede Municipal de Ensino - 2004 a 2021**. Santarém: Secretaria Municipal de Santarém, 2022a.

SEMED, Secretaria Municipal de Educação de Santarém. Ofício n. 11/2022- SEMED. Santarém: Secretaria Municipal de Santarém, 29 de março de 2022b.

SILVA, J. A. de A.; SILVA, K. N. P. A hegemonia às avessas no Programa Mais Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 94, n. 238, p. 701–720, set. 2013. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbeped/a/VwQM67XLX8szZ7yktvkMVFg/#>.

SILVA, M. S.; CARVALHO L. S. Faces do gerencialismo em educação no contexto da nova gestão pública. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 211-239, set./dez. 2014. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7085>. Acesso em 10 de março de 2021.

SIQUEIRA, Adriana Oliveira. A educação na Amazônia e os desafios para a educação integral. In: COLARES, A. A.; COLARES, M. L. (Org.). **Educação e realidade amazônica**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2016a.

SIQUEIRA, Adriana Oliveira. **O Programa Mais Educação: Concepções e desafios para a gestão escolar**. 2016 153f. (Dissertação de Mestrado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Oeste do Pará/PPGE/UFOPA, Santarém, 2016b.

SOARES, L. V.; COLARES, A. A.; COLARES, M. L. A efetivação do direito à educação pública na Amazônia: dilemas diante de suas singularidades. **Revista Humanidades e Inovação** v.7, n.15 – 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/2835>. Acesso em 08 de setembro de 2021.

SOUSA, L. T. de; COLARES, M. L. I. S. O Programa Mais Educação (PME) no município de Belterra/PA: percepção da equipe gestora. **Linguagens, Educação e Sociedade**, n. 38, jan./jul., 2018, p. 99-121. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/lingedusoc/article/download/7138/pdf>Acesso em: 20 mai.

SOUSA, W. L. **O Programa Gestão nota 10 do Instituto Ayrton Senna e a educação em Santarém-PA**. 2013. 410f. Tese – Doutorado em Educação – Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, 2013.2022.

SOUZA, A. S.; CABRALNETO, A. C. A nova gestão pública em educação. Planejamento estratégico como instrumento de responsabilização. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 11, n. 21, p. 621-640, jul./dez. 2017. Disponível em: <http://www.esforce.org.br>. Acesso em: 31 de março de 2021.

SOUZA, Maria de Fátima Matos. **Política de correção de fluxo: um estudo avaliativo do Programa de Aceleração da Aprendizagem em Santarém – Pará**. 2007. 173 f. Tese – Doutorado em Educação - Universidade Estadual Paulista, 2007.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNDIME, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação. MEC confirma encerramento do Programa Novo Mais Educação. 17 de março de 2020. Disponível em <https://undime.org.br/noticia/17-03-2020-10-08-mec-confirma-encerramento-do-programa-novo-mais-educacao>) Acesso em 17 de julho de 2020.

VASCONCELOS, M. O.; NUNES, M. C. X.; XIMENES-ROCHA, S. H. Educação integral de tempo integral: diagnóstico da implantação em escola do campo. **Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 15, n. 32, p. 337-357, 2019. DOI: 10.22481/233estió.v15i32.5058. Disponível em: <https://periodicos2.uesb.br/index.php/praxis/article/view/5058>. Acesso em: 1 jul. 2023.

VERGER, A. NORMAND, R. Nueva gestión pública e educacion: elementos teóricos y conceptuales para el estudio de um modelo de reforma educativa global. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v36n132/1678-4626-es-36-132-00599.pdf> Acesso em: 31 de março de 2021.

VOSS, Dulce Mari da Silva. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, n. 38, 1. Janeiro/abril 2011 Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/caduc/article/view/1542>.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Políticas de avaliação em larga escala na educação básica: do controle de resultados à intervenção nos processos de operacionalização do ensino. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 73, p. 769 - 792, out./dez, 2011. Disponível em <https://revistas.cesgranrio.org.br/index.php/ensaio/article/view/420> Acesso em 07 de dezembro de 2021.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. A reinvenção da gestão dos sistemas de ensino: uma discussão do Plano de Desenvolvimento da Educação (2007)v. **Revista Educação em Questão**, [S. l.], v. 35, n. 21, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/3958>. Acesso em: 4 dez. 2023.