

Tempo de Escola e Gestão Democrática: o Programa Mais Educação e o IDEB em busca da qualidade da educação

Elisangela da Silva Bernado¹
Ana Carolina Christovão^{II}

¹Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro/RJ – Brasil

^{II}Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro/RJ – Brasil

RESUMO – Tempo de Escola e Gestão Democrática: o Programa Mais Educação e o IDEB em busca da qualidade da educação¹. Este artigo tem como objetivo investigar como o Programa Mais Educação vem sendo desenvolvido na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro em seus aspectos da educação (em tempo) integral e da gestão democrática. Realizamos um estudo exploratório que combinou as abordagens quantitativa e qualitativa através do levantamento de dados educacionais e da realização de entrevistas com gestores escolares, de modo a aferirmos possíveis impactos sobre a qualidade do ensino.

Palavras-chave: Tempo de Escola. Escola Integral. Gestão Democrática. Programa Mais Educação. Rio de Janeiro.

ABSTRACT – School Time and Democratic Management: *Mais Educação Program* and the IDEB in search of quality of education. This article aims to investigate how the *Mais Educação Program* has been developed in Rio de Janeiro's public schools, specifically the aspects of full-time education and democratic management. This is an exploratory study combining quantitative and qualitative approaches, by means of a survey of educational data and interviews with school managers, in order to observe possible impacts on the quality of education.

Keywords: School Time. Full-time School. Democratic Management. *Mais Educação Program*. Rio de Janeiro.

Introdução

Em consonância com dinâmicas desenhadas tanto no cenário internacional quanto nacional, acompanhamos, em décadas recentes, o processo de substituição da proposta de construção de um Sistema Nacional de Educação, contida na Constituição Federal de 1988, pela proposta de construção de um Sistema Nacional de Avaliação, presente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de 1996 (Bonamino, 2002). Ou seja, a substituição da concepção de Estado Executor pela concepção de Estado Regulador. Esta nova forma, que realoca a União enquanto um agente externo e supõe a regulamentação mínima, no Brasil, combina as ideias de flexibilização ou descentralização das responsabilidades e de centralização da avaliação, que pressupõe o controle via resultados escolares. Atualmente, este se realiza através de avaliações externas como a Prova Brasil, para o caso das escolas públicas de ensino fundamental, e indicadores como o IDEB, composto por medidas de fluxo e desempenho escolar. Ainda de acordo com Bonamino (2002), como justificativa para a descentralização tem-se a perspectiva de que deslocando as responsabilidades para os níveis mais locais, potencializa-se a capacidade participativa da sociedade, induzindo a um processo de maior democratização.

Diante desse novo cenário, os pesquisadores brasileiros intensificaram a busca pelos fatores que determinam escolas de qualidade e que influenciam positivamente o ensino e o desempenho discente. Franco e Bonamino (2006) indicam que, no Brasil e em outros países da América Latina, ao contrário dos países desenvolvidos, a infraestrutura física da escola e os recursos escolares aparecem como fatores fundamentais para o desempenho escolar dos alunos, mesmo quando os resultados são controlados pelo nível socioeconômico dos estudantes. Outros autores (Lück, 2000; 2009; Botler; Marques, 2009) defendem que a gestão é o fator predominante para a melhoria na qualidade da educação. Essa visão se baseia no princípio de que, o gestor comprometido (e democrático), com visão da totalidade da escola em seus aspectos administrativos e pedagógicos, terá maiores condições de buscar estratégias que visem à melhoria da educação (Silva; Bernado, 2012).

Outro fator frequentemente associado à melhoria da qualidade educacional versa sobre a ampliação do tempo de escola (Cavaliere, 2007). Em geral, este se refere ao tempo diário de permanência dos alunos na escola. De acordo com a autora, mesmo diante da ausência de consensos estabelecidos entre os pesquisadores que apontem uma associação causal direta entre a maior duração do tempo escolar e o aumento do rendimento dos alunos, no Brasil, temos visto, desde a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, número 9394, de 1996 (LDBEN/96), a intensificação de programas e projetos na educação básica pública em direção ao estabelecimento da jornada ampliada. O mais recente deles, ao nível nacional, denominado Mais Educação.

Nascido em 2007, concomitantemente à divulgação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o Programa Mais Educação tem como objetivo contribuir para a melhoria da aprendizagem, através da ampliação da jornada escolar, favorecendo, deste modo, o alcance das metas pré-estabelecidas, através do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Por outro lado, o programa também é apresentado como uma estratégia do governo federal para indução da educação integral nas escolas públicas em todo país. A noção de educação (em tempo) integral acolhida pelo Mais Educação traz consigo a ideia de ampliação, para além do tempo escolar, também dos espaços educativos. Neste sentido, apresenta à sociedade uma nova concepção de gestão democrática, que convida a cidade a participar dos processos educativos, e compreende a transformação de todo seu território em escola. Assim, as instituições locais são chamadas a participar da construção de um projeto educacional que, apesar das metas pré-definidas, se apresenta ainda em aberto. Mas qual o reflexo desta proposta na prática?

O presente artigo² investiga como o Programa Mais Educação vem sendo desenvolvido junto à rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, no que tange aos seus aspectos relacionados à educação (em tempo) integral e à gestão escolar democrática. Afinal, se em teoria tais concepções demonstram-se afinadas, sabemos, também, que ambos os seus desenvolvimentos pressupõem outra escola. Um novo modelo que se distingue do tradicional que é baseado numa suposta igualdade entre os indivíduos e na valorização exclusiva da educação formal. Esta complementação acerca da *suposta igualdade entre os indivíduos* e da *valorização exclusiva da educação formal* refere-se à escola tradicional. Tais pressupostos seriam opostos aos do Programa que 1) é não-universalista, priorizando determinadas escolas para sua atuação e 2) requer uma visão de que os espaços educativos vão além dos muros das escolas.

Neste sentido, o conceito de cidade educadora, que surge em Barcelona a partir do I Congresso Internacional das Cidades Educadoras, apresenta-se como:

[...] una propuesta integradora de la educación formal, no formal e informal, que se genera en la ciudad, para todos los que la habitan, y también reveladora de un compromiso político, público y activo que conciene, además de a las familias y las escuelas, a los ayuntamientos, las asociaciones, las industrias culturales, las empresas y otras instituciones y colectivos (Figueras, 2008, p. 19).

Partindo do conceito de cidade educadora, Simões (2010) afirma que se torna importante na atuação dos governos locais a busca, por meio de seus recursos e possibilidades educadoras, da implementação de medidas que favoreçam as competências de formação social e de cidadania com especial relevância para os jovens, considerando também

a importância da aprendizagem ao longo da vida, ou seja, numa perspectiva de educação permanente.

Propomos, então, a elaboração de um estudo exploratório sobre o Programa Mais Educação e sua expressão no contexto da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, de modo a aferirmos seus possíveis impactos sobre a qualidade do ensino.

A metodologia utilizada envolveu, num primeiro momento, a revisão da literatura com o objetivo de aprofundar o referencial teórico que se articula à investigação, além de análise documental. Tendo em conta o objetivo deste trabalho e, dado que o mesmo se insere na área da Educação e da Sociologia, optamos, por uma abordagem metodológica qualitativa e quantitativa, na lógica de um estudo exploratório. Cabe salientar, portanto, que a pesquisa realizada é de cunho misto. Para Creswell (2007), o desenvolvimento da investigação mista, se dá com o objetivo de reunir dados quantitativos e qualitativos em um único estudo, de forma complementar.

Para o desenvolvimento da pesquisa quantitativa, apresentada na segunda seção deste artigo, foram realizadas análises, tabelas e gráficos a partir das bases de dados disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ).

Para o desenvolvimento da pesquisa qualitativa foi realizado um recorte espacial, dentro do município do Rio de Janeiro, a Região da Grande Tijuca, seguido pela investigação de um conjunto de seis escolas da rede municipal, de modo a possibilitar um estudo comparativo entre elas. Quanto às técnicas empregadas, estas corresponderam à realização de observação direta por meio da realização de trabalho de campo nas escolas e de entrevistas com as equipes gestoras. Até o momento, foram realizadas entrevistas com os diretores, diretores adjuntos, coordenadores pedagógicos e coordenadores do Programa Mais Educação das escolas selecionadas. No entanto, para o recorte deste artigo, trabalhamos apenas com as falas dos diretores das seis escolas como pistas e percepções de como os três aspectos explorados na análise dos dados: a gestão democrática, a jornada escolar e o indicador de desempenho da escola são percebidos nas entrevistas realizadas, conforme é possível verificar na terceira seção deste artigo.

O artigo está dividido em três seções além desta Introdução e das Considerações Finais. Na próxima seção, buscamos relacionar os processos de democratização do ensino à constatação das desigualdades educacionais entre grupos sociais distintos, por parte da Sociologia. Em seguida, procuramos demonstrar como tais fenômenos acabaram influenciando os formuladores de políticas, problematizando o resultado de suas ações sobre aspectos que remetem à educação (em tempo) integral e à gestão democrática. Na segunda seção, apresentamos as principais características tanto do Programa Mais Educação, quanto da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, para então retratar alguns dados

quantitativos a respeito dos mesmos. Na terceira, por meio da utilização de dados qualitativos, resultantes do trabalho de campo realizado em um conjunto de escolas da rede, esforçamo-nos em melhor iluminar alguns dos impactos do programa sobre o cotidiano das escolas da rede a partir das entrevistas realizadas com os gestores de seis escolas públicas cariocas. Afinal, em que medida o modelo que se tem desenhado atua positivamente sobre a qualidade educacional, qual seu objetivo último? Por fim, trazemos nossas considerações finais, que nos dirigem à mesma preocupação já exposta por Cavaliere (2007), e que precisamos retomar com urgência: estamos, mais uma vez, diante de propostas de ampliação do tempo de/na escola, porém no âmbito de qual escola?

Da Democratização do Ensino às Desigualdades Educacionais: em busca de uma política pública de igualdade de oportunidades

Foi no contexto de democratização do acesso à escola e de aumento da escolaridade obrigatória, a partir de meados do século XX, que vieram à tona o problema das desigualdades de escolarização e sociais e a necessidade de se fazer um acompanhamento dos resultados da expansão dos sistemas de ensino por meio de uma série de levantamentos educacionais. Os resultados destes estabeleceram a desigualdade de oportunidades educacionais entre os grupos étnicos, culturais e socioeconômicos como um fato incontestável e propiciaram desdobramentos sociológicos e políticos. A constatação, portanto, da desigualdade de acesso ao ensino entre os diferentes grupos sociais revelou os limites da universalização da educação (Bernado, 2008; 2010; 2013; 2015).

Nos Estados Unidos da América, esse campo foi impulsionado pela influência dos debates gerados com a publicação do Relatório Coleman, em 1966. Por meio da análise dos testes de desempenho dos alunos, os pesquisadores constataram que as características do meio familiar, especialmente o status socioeconômico dos pais e o pertencimento a minorias étnicas explicavam melhor as diferenças de resultados observados do que a própria escola. Para os pesquisadores, algumas características do corpo docente e os fatores intraescolares contavam muito menos nas diferenças de desempenho dos alunos do que o próprio capital social e as aspirações educacionais familiares dos alunos (Brooke; Soares, 2008).

Também nos anos 1960, no Reino Unido, emerge a Nova Sociologia da Educação que se desenvolve no interior da crítica e no confronto com a sociologia da educação tradicional. As críticas feitas àquela revelaram que a longa tradição inglesa de pesquisas de levantamento tinha apenas se contentado em contabilizar rendimentos e em descrever fluxos escolares, sem conseguir propor um quadro teórico capaz de permitir uma verdadeira compreensão dos fenômenos educacionais. A Nova Sociologia debruçou-se sobre o interior da escola, trazendo à tona a compreensão de que o sucesso e o fracasso escolares são mediados

por processos complexos que envolvem os professores e suas práticas, o ambiente escolar e as relações pedagógicas, chamando a atenção para o papel da escola na produção desse fracasso, contribuindo para um novo olhar sobre os fatores intraescolares e para novos enfoques conceituais e metodológicos na investigação e explicação das desigualdades da educação (Bonamino, 2002).

Em resumo, é possível recuperar algumas características deixadas pela fase inicial desta sociologia das desigualdades educacionais. Por parte dos grandes levantamentos, podemos destacar o fato destas pesquisas terem sido elaboradas com base em referenciais empíricos sobre a qual se desenvolveu a sociologia das desigualdades educacionais num momento histórico e intelectual marcado por políticas intervencionistas que fizeram parte do esforço capitalista de democratização social da década de 1960. Por parte da Nova Sociologia da Educação, mas também de outras correntes teóricas como o denominado Paradigma da Reprodução, por exemplo, podemos perceber o enfoque dado aos processos que acontecem dentro das escolas e das salas de aula com o objetivo de desnaturalizar a cultura escolar, chamando a atenção para os fatores intraescolares na explicação das desigualdades educacionais (Bonamino, 2002).

Ainda no campo da sociologia, tais apontamentos levaram à formulação de uma nova corrente denominada Escolas Eficazes, a partir da década de 1970. Mesmo reconhecendo a grande relação entre origem social e desempenho escolar, esta procura dar ênfase ao fato de que as escolas se diferenciam entre si. Neste sentido, a alocação do aluno em determinada escola passa a desempenhar um papel fundamental nas explicações acerca de seu sucesso ou fracasso escolar; em especial para aqueles alunos advindos das camadas mais populares, como já apontava o Relatório Coleman (Brooke; Soares, 2008).

No campo das políticas públicas, também enquanto um desdobramento das evidências coletadas neste período inicial das pesquisas sobre as desigualdades educacionais, estabeleceu-se a proposta de educação compensatória ou prioritária, ou seja, um tipo de política não-universalista, baseada na ideia de dar mais a quem tem menos (Nogueira, 1990). Na definição de Brooke e Soares “[...] os programas de educação compensatória visam compensar as desvantagens educacionais de determinados grupos, atribuídas às condições de pobreza, racismo e outros fatores econômicos, sociais e culturais” (Brooke; Soares, 2008, p. 75).

Nos Estados Unidos, esta se consolidou através dos programas *Head Start* e *Title I*, implementados no ano de 1965. Na Inglaterra, o programa *Educational Priority Areas* teve início em 1967. Ainda que, ao longo dos anos, tais políticas tenham sido arduamente criticadas por uma suposta visão preconceituosa que elas teriam sobre aqueles grupos que representariam seu público-alvo (Spencer, 2012. Martinez; Rury, 2012), isto não impediu o desenvolvimento de novas experiências em diver-

sof países; entre eles destaca-se França, através das *Zones d'Éducation Prioritaire* (ZEP), da década de 1980, e Portugal, através dos *Territórios Educativos de Intervenção Prioritária* (TEIP), da década de 1990 – todos fundamentados pela preocupação com a equidade educacional.

São inúmeras as pesquisas que procuram avaliar cada uma destas políticas (Madaus et al., 2008; Paixão, 1987; Rochex, 2011; Canário, 2004; Christovão; Branco, 2014). Assim, algumas das dificuldades associadas à sua implementação traduzem-se nos seguintes pontos: 1) obstáculos à própria avaliação dos programas; 2) riscos de estigmatização aos alunos e escolas participantes dos programas compensatórios; 3) intensa variabilidade entre os diferentes territórios e escolas envolvidas; 4) descontinuidade das propostas implementadas; etc. Com relação, propriamente, aos seus efeitos sobre o desempenho dos alunos, Madaus e et al. (2008) chamam atenção, em geral, para seu pequeno impacto frente aos volumosos investimentos.

Pode-se afirmar que o modelo empregado na concepção do Programa Mais Educação encontra suas bases na proposta compensatória ou prioritária. Logo, está sujeito aos mesmos riscos que aqueles identificados através das experiências anteriores, aos quais se deve estar atento. De todo modo, ele traz consigo, também, a influência de novos movimentos, como aquele denominado Cidades Educadoras. Tal movimento, iniciado em 1990, na cidade de Barcelona, parte da premissa da cidade enquanto território educativo. Tem como objetivo trabalhar conjuntamente em projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida dos habitantes, e defende a educação como elemento norteador das políticas da cidade^{3:4}.

Nesta perspectiva, a cidade educadora surge como:

[...] um novo paradigma, um desafio e uma proposta para a intervenção municipal, que não se limite a disponibilizar equipamentos e serviços, mas integrando-os numa lógica que maximize as potencialidades educadoras da cidade e favoreça a formação integral e contínua de todos os seus cidadãos (Simões, 2010, p. 32).

No Brasil, este tem sido amplamente divulgado pela Associação Cidade Escola Aprendiz, fundada em São Paulo, em 1997. Tal instituição apresenta como missão desenvolver e disseminar a sua proposta chamada Bairro-Escola, para a criação de comunidades educativas. De acordo com Singer, o Bairro-Escola “[...] trata-se de um sistema de corresponsabilidade entre escolas, famílias e comunidades com foco na garantia de condições para o desenvolvimento das pessoas, especialmente as crianças e jovens” (Singer, 2015, p. 15).

As especificidades desta proposta, segundo a autora, dizem respeito à implantação de fórum público de planejamento e avaliação; à existência de escolas com projetos político-pedagógicos alinhados à ideia de Educação Integral; à conformação de uma rede de proteção social articulada; e à diversificação de oportunidades educativas.

A concepção de Educação Integral, aqui presente, faz referência às experiências das Escolas-Parque, dos anos 1950, concebidas por Anísio Teixeira e dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), dos anos 1980, idealizados por Darcy Ribeiro, em Salvador e Rio de Janeiro, respectivamente. Suas *inovações profundas* diziam respeito à reorganização curricular, à arquitetura das escolas e à relação entre estas e suas comunidades de entorno (Costa, 2015).

Anísio Teixeira, sob influência de John Dewey, filósofo americano integrante da corrente do pragmatismo, compreendia a educação como único caminho para o desenvolvimento do país, e para tal entendia como necessária a transformação da escola reprodutivista em uma escola integral, articulada à comunidade. Teixeira (1974) preocupava-se com o processo de democratização do ensino brasileiro, que acompanhava a urbanização em curso, e enxergava como crítica à nossa situação educacional em meados do século XX.

John Dewey, em sua concepção de educação integral, propunha educar a criança como um todo, atentando para seu crescimento físico, emocional e intelectual, e destacava a capacidade reflexiva dos próprios alunos. Afirmava que eles aprendem melhor através da realização de tarefas associadas aos conteúdos ensinados, ou seja, apostava no estreitamento da relação entre teoria e prática – de fato, partes de um todo indivisível. Seriam as experiências compartilhadas que possibilitariam o aprendizado. Neste sentido, conferia enorme importância à democracia, clamando-a a se fazer presente, também, no interior dos espaços escolares. Para Dewey (1959), as discussões coletivas seriam capazes de direcionar a consensos, que só seriam possíveis de florescer em ambientes verdadeiramente democráticos, onde a liberdade aparece preservada como aspecto central.

Como explica Costa, Dewey entendia que “[...] a escola deveria se construir como um ‘microcosmos’ da sociedade que desejamos – no caso, uma sociedade democrática” (Costa, 2015, p. 13). Assim como Durkheim (1955), tomava a educação, neste sentido, como uma necessidade social. Para cada sociedade, haveria um tipo de educação, que, por sua vez, seria responsável em sustentar os próprios valores compartilhados por aquela sociedade. Portanto, numa sociedade que se pretende democrática, a educação desempenharia o papel fundamental de inculcar nos indivíduos o ideal democrático como um valor social, de modo a garantir as bases para o seu desenvolvimento. Daí a importância decisiva da democracia se fazer presente no interior das escolas.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 206, fixou os princípios do ensino brasileiro, dentre os quais, destacamos: a gestão democrática estabelecida no inciso VI que aumentou a capacidade das escolas tomarem decisões. Além disso, a referida Constituição em seus artigos 211, 212 e 213 estabeleceu, respectivamente, a organização descentralizada dos sistemas de ensino entre os entes federativos, a descentralização administrativa e financeira do ensino para os governos locais e os recursos públicos que seriam destinados às escolas.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União; VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade (Brasil, 1988).

Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LD-BEN), número 9394, ratifica a Constituição Federal e coloca a gestão democrática do ensino público como um dos princípios da educação nacional.

Art. 3º: O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino.

Art. 14: Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Art. 15: Os sistemas de ensino assegurarão às escolas progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira.

Art. 56. As instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional (Brasil, 1996).

Cavaliere (2002) esclarece que, mesmo nos dias atuais, ainda enfrentamos enormes problemas relacionados à qualidade e equidade educacionais, ou seja, nosso processo de democratização do ensino ainda não se realizou por completo. Como medida de enfrentamento, temos assistido ao (re)acionamento de políticas públicas voltadas para a ampliação da jornada escolar. A autora observa que, no tocante às *novas* ações, parece se destacar uma preocupação com funções educativas de cunho sociointegrador especialmente dirigidas aos alunos oriundos das camadas mais populares – em oposição às funções relativas especificamente à instrução escolar. Assim, nota-se uma ampliação das funções da escola pública. Por outro lado, Cavaliere (2002) traz questionamentos acerca da concepção (política) sobre a educação que orientaria tal

processo em curso. De fato, seria a ideia de educação integral, conforme retratada por Dewey, que estaria sendo mobilizada? Ou estaríamos, na verdade, diante de outra concepção educacional baseada em aspectos reguladores e conservadores que temos visto se imporem no contexto da sociedade como um todo? Em outras palavras, o que esperar de uma escola que se traduz como microcosmo de uma sociedade discriminatória?

Neste sentido, parece lógico supor que, ampliar o tempo diário de permanência dos alunos, sem a transformação prévia deste ambiente escolar, de modo algum, teria como potencial garantir qualidade e equidade educacional para o país. Como acrescenta Cavaliere, no mundo em que vivemos, demarcado pelo avanço das tecnologias educacionais, sem a sua necessária transformação, a escola corre o risco de se tornar “apenas um elemento a mais – provavelmente obsoleto – na reprodução das formas tecnocráticas de vida e interpretação do mundo” (Cavaliere, 2002, p. 268). Como já alertava Weber (1971), se, no passado, a burocracia aparecia como elemento facilitador da democracia, através da organização racional da sociedade; hoje, estamos diante do choque entre elas, passando a burocracia – inclusive, a escolar – a se constituir como mais um obstáculo para o alcance da democracia.

Quando nos aludirmos à gestão democrática e participativa, na próxima seção, faremos referência a uma gestão voltada para a participação de todos os atores da escola no processo de tomada de decisões, reflexões e mudanças. Cabe chamar a atenção que participação, autonomia, descentralização e transparência são os elementos fundantes da prática da gestão democrática e se inter-relacionam no cotidiano escolar. Pesquisas desenvolvidas em diferentes municípios brasileiros como a de Brasil (2015), que analisou a gestão democrática no âmbito do Programa Mais Educação (PME) em Belém (Pará), a de Martins (2016), que também analisou o PME no contexto da prática sob a perspectiva da gestão escolar em Ponta Grossa (Paraná), entre outras pesquisas, nos ajudam a refletir sobre a importância da gestão escolar democrática para a consolidação de tal política em nosso país continental.

Veremos a partir de dados e indicadores educacionais e de entrevistas com os gestores das seis escolas investigadas, que estão vivenciando a prática o Programa Mais Educação, como eles têm enfrentado os desafios cotidianos de uma escola de tempo integral.

O Programa Mais Educação na Rede Municipal do Rio de Janeiro: um olhar macro sobre os indicadores educacionais

Ao ano de 2007, tomando como central a preocupação com a melhoria da qualidade educacional do país, é apresentado à sociedade, pelo Ministério da Educação (MEC), o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Dentre suas ações, destaca-se o Programa Mais Educação, pautado pela indução da ampliação da jornada escolar e orga-

nização do currículo segundo a perspectiva da Educação Integral, por parte dos estados e municípios brasileiros⁵.

Direcionado a escolas que obtiveram baixa pontuação junto ao IDEB – portanto constituindo-se em uma política focalizada (ou prioritária) e operacionalizado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), advindo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) – pressupondo a elaboração de projetos escolares de maneira democrática, o Programa Mais Educação centra a sua ação na ampliação da jornada escolar, enquanto elemento base para a qualidade educacional.

A proposta contida no programa prevê a ampliação da jornada escolar para no mínimo 7 horas diárias, por meio de atividades optativas, que seriam desenvolvidas no contraturno escolar, de acordo com os seguintes macrocampos: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica⁶. Atenta-se que tais macrocampos representariam a visão de educação integral requerida pelo governo federal, no tocante às escolas públicas participantes do Mais Educação.

No entanto, se por um lado a ampliação da jornada escolar, conforme contida no programa, pode ser compreendida como um instrumento de fortalecimento da universalização da educação pública dirigida às camadas populares, como aponta Paro (2009); por outro lado, tempo integral e educação integral não consistem obrigatoriamente em sinônimos, como deixa a entender o Programa Mais Educação. Coelho (2014) esclarece que o desenvolvimento de uma educação integral não necessariamente precisa estar acompanhado de um tempo escolar ampliado. De mesmo modo, apenas a extensão da jornada não garante a educação integral. Para isto a escola precisaria abranger novas práticas, fazendo uso de novas formas.

No caso da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, entre as maiores do país – contando com cerca de 1000 estabelecimentos apenas de ensino fundamental, o Programa Mais Educação se estabelece junto ao quadro de ações de uma nova gestão municipal que se inicia a partir de 2009. Até o momento atual, foram inúmeras as iniciativas desenvolvidas no contexto da rede, chegando a uma listagem composta por 50 projetos. Dentre aquelas entendidas como estratégicas pela atual gestão – reeleita em 2013, destaca-se a intenção de transformação do regime de atendimento das escolas para o horário integral, seguindo uma perspectiva também de educação integral. Para o governo municipal, esta medida estaria igualmente relacionada ao alcance das metas estabelecidas para a rede, através do IDEB, conforme descrito no Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro para 2013-2016⁷.

Além do Programa Mais Educação, outras ações relacionadas ao mesmo objetivo chamam atenção, no contexto da rede. Ainda em 2009

têm início outros dois programas, também focalizados, ou seja, que se dirigem especificamente a um conjunto de escolas: Bairro Educador e Escolas do Amanhã. O primeiro tem como principal objetivo a transformação, através do modelo de gestão de parcerias, da comunidade em extensão do espaço escolar, contribuindo para a integração do processo ensino-aprendizagem à vida cotidiana. Para a implantação e desenvolvimento do programa Bairro Educador, optou-se pela contratação de organização da sociedade civil, sem fins lucrativos. Entre junho de 2010 a agosto de 2013, o Centro Integrado de Estudos e Programas de Desenvolvimento Sustentável (CIEDS), com o apoio da Associação Cidade Escolas Aprendiz – citada anteriormente, esteve responsável pela sua execução⁸.

Com relação ao programa Escolas do Amanhã, apoiado pela UNESCO, este visa, por meio de um conjunto difuso de medidas, elevar o desempenho dos alunos e diminuir os índices de evasão destas escolas. Direciona-se a apenas 150 escolas da rede municipal de ensino, consideradas localizadas em áreas *conflagradas*⁹; enquanto o Bairro Educador se aplica às Escolas do Amanhã e mais cerca de 50 outras escolas situadas no entorno de algumas destas 150. Juntos, estes dois programas da rede, cumprem a tarefa de responder à indução política, proposta pelo governo federal, através do Programa Mais Educação (Ramos; Pomeroy, 2015).

Antes de observarmos alguns resultados relativos ao trabalho de campo desenvolvido em um conjunto de escolas da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro, trataremos de investigar possíveis impactos do Programa Mais Educação sobre os resultados escolares, a partir das bases de dados disponibilizadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e pela Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro (SME-RJ). Assim, destacamos três aspectos centrais que orientarão esta análise: 1) a gestão democrática; 2) a jornada escolar; 3) o indicador de desempenho da escola.

Começando pela gestão democrática, três variáveis retiradas dos questionários dos diretores, articulados à Prova Brasil 2013, foram utilizadas como traduções ou indicadores deste construto. A primeira que se refere ao meio de escolha para o cargo de direção; a segunda, à existência e frequência de reunião do Conselho Escolar; e, a terceira, relacionada ao modo de elaboração do projeto pedagógico da escola. Em seguida, optou-se pela comparação dos resultados para a rede municipal do Rio de Janeiro, com as demais redes municipais do país. A Tabela 1 apresenta estes resultados.

Tabela 1 – Indicadores de Gestão Democrática: comparação entre a rede municipal do Rio de Janeiro e as demais redes municipais do Brasil

	Rio de Janeiro %	Brasil %
1.1 Meio de escolha do diretor		
Não respondeu	1,3	1,0
Concurso público apenas	,6	5,8
Eleição apenas	18,8	17,6
Indicação apenas	4,7	58,4
Processo seletivo apenas	5,9	2,7
Processo seletivo e Eleição	62,5	6,6
Processo seletivo e Indicação	4,9	5,0
Outra forma	1,4	3,1
Total	100,0	100,0
1.2 Realização de reunião do Conselho Escolar, em 2013		
Não respondeu	0,6	3,7
Não existe Conselho Escolar	,1	12,8
Nenhuma vez	0,5	2,8
Uma vez	0,4	7,2
Duas vezes	6,0	19,5
Três vezes ou mais	92,5	54,0
Total	100,0	100,0
1.3 Modo de elaboração do atual projeto pedagógico da escola		
Não respondeu	1,2	3,1
Não sei como foi desenvolvido	1,1	2,9
Não existe Projeto Pedagógico	0,2	4,6
Utilizando-se um modelo pronto, sem discussão com a equipe escolar	0,7	2,1
Utilizando-se um modelo pronto, mas com discussão com a equipe escolar	3,3	8,4
Utilizando-se um modelo pronto, porém com adaptações, sem discussão com a equipe escolar	1,2	2,2
Utilizando-se um modelo pronto, porém com adaptações e com discussão com a equipe escolar	26,8	37,0
Elaborou-se um modelo próprio, mas não houve discussão com a equipe escolar	1,2	1,4
Elaborou-se um modelo próprio e houve discussão com a equipe escolar	64,4	38,5
Total	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados DIRETOR dos microdados Prova Brasil 2013, disponibilizado pelo INEP.

De acordo com estes indicadores, o caso do município do Rio de Janeiro pode ser identificado como um exemplo positivo de gestão democrática, em relação às redes municipais existentes em todo país. O primeiro ponto que chama atenção refere-se à forma de escolha para o cargo de direção; enquanto cerca de 80% dos casos correspondentes no município do Rio de Janeiro têm algum tipo de processo eleitoral (*eleição apenas* ou *processo seletivo e eleição*), no conjunto das redes municipais do país, quase de 60% correspondem à categoria *indicação*. Quanto à existência e frequência de reunião do Conselho Escolar, enquanto no Rio de Janeiro pouco mais de 90% das escolas, de acordo com as respostas dos diretores, reúnem-se ao menos três vezes ao ano; no Brasil, este número cai para cerca de 50%. Já com relação ao atual projeto pedagógico, no Rio de Janeiro, cerca de 65% traduzem-se num modelo próprio, a partir de discussão com toda a equipe escolar; nacionalmente, este número cai para pouco menos de 40%.

Para análise do aspecto relacionado ao tempo escolar, observou-se os indicadores de regime de atendimento das escolas do município do Rio de Janeiro (Tabela 2). Com base no banco de dados da SME/RJ, 2014, observa-se que metade das escolas da rede seguem funcionando em regime parcial com dois turnos; chegando a pouco mais de 30% o número de escolas que funcionam exclusivamente em horário integral. Ou seja, mesmo constando como um objetivo da rede, a transformação do regime de atendimento das escolas em horário integral ainda deverá ser construída – a começar, pela própria adaptação da estrutura física das unidades.

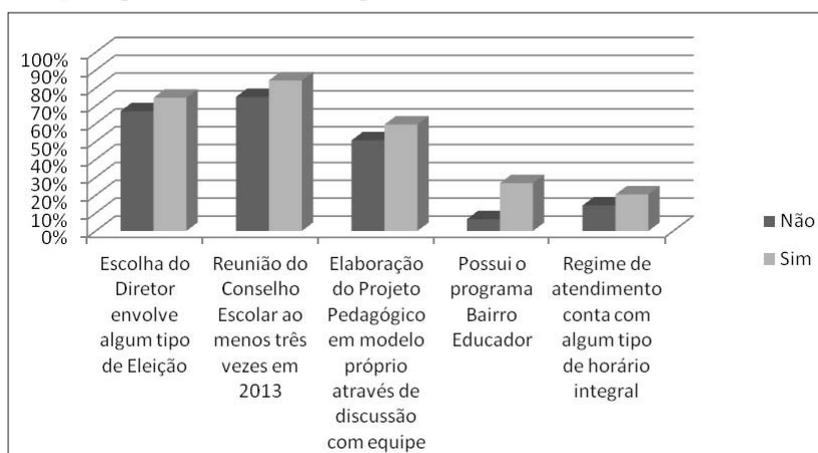
Tabela 2 – Regime de Atendimento: rede municipal do Rio de Janeiro

	Frequência	Porcentagem
Horário Parcial com 1 turno	4	,3
Horário Integral / Parcial	132	9,0
Horário Parcial com 2 turnos / PEJA ou Regular Noturno	81	5,5
Horário Parcial com 2 turnos	747	50,7
Horário Parcial com 3 turnos / PEJA	10	,7
Horário Parcial com 3 turnos	26	1,8
Horário Integral	445	30,2
Horário Integral com PEJA	12	,8
Horário Integral/Parcial com PEJA	15	1,0
Total	1.472	100,0

Fonte: Elaboração própria, com base no banco de dados ESCOLA cedido pela SME/RJ, em 2014.

A partir do recorte apenas das escolas de anos iniciais da rede, foco da nossa investigação, a associação entre ser uma escola vinculada ao Programa Mais Educação e às variáveis descritas anteriormente apresenta o seguinte desenho (Gráfico 1):

Gráfico 1 – Relação entre Vinculação ao Programa Mais Educação e Indicadores de Gestão Democrática, Educação Integral e Tempo Integral, por Escolas Municipais de Anos Iniciais do Fundamental

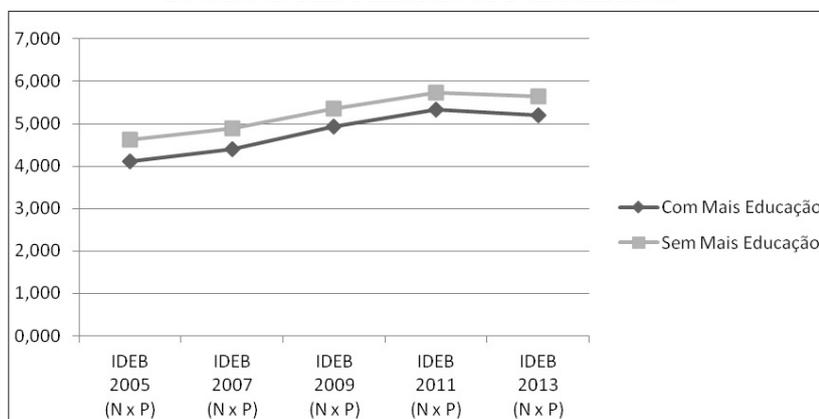


Fonte: Elaboração própria, com base nos bancos já citados.

O gráfico acima revela apenas uma associação levemente positiva entre as escolas que têm o Programa Mais Educação e os indicadores analisados. Ou seja, percebemos um percentual maior de escolas que possuem este programa em relação aos indicadores de gestão democrática e jornada escolar integral, mas sem que se possa aferir alguma relação causal entre eles. Observamos ainda que, dentro do conjunto de escolas que integram o programa Bairro Educador, municipal, igualmente há um percentual maior de escolas participando do Mais Educação. Entretanto, também não existe uma relação tão direta quanto ao recorte empregado por cada um. Isto é, nem todas as escolas do Bairro Educador são atendidas pelo Programa Mais Educação, e vice-versa. (O mesmo poderia ser afirmado quanto ao programa municipal Escolas do Amanhã).

Finalmente, cabe investigar a relação entre o Mais Educação e os indicadores de resultado escolar. Para tal, faremos uso das médias do IDEB, entre os anos 2005 e 2013, novamente, para as escolas de anos iniciais do ensino fundamental, da rede carioca de ensino.

Gráfico 2 – Média do IDEB, entre os anos 2005 e 2013, para as Escolas de Anos Iniciais do Fundamental



Fonte: Elaboração própria, com base no banco IDEB 2013, disponibilizado pelo INEP.

O Gráfico 2 revela que, de fato, as escolas que possuem o Programa Mais Educação apresentam médias do IDEB mais baixas, desde antes da implantação do PME. No entanto, com a implantação do programa, a partir de 2007, poderíamos esperar um aumento deste índice para as escolas selecionadas, tendo em vista o investimento realizado. Ainda que a diferença entre as médias para os dois grupos de escolas apresente uma leve tendência de diminuição entre 2005 e 2011, em 2013 ela volta a crescer, mesmo diante da queda apresentada pelo conjunto total de escolas para os valores médios do IDEB 2013. Ou seja, mesmo sem que pudéssemos tirar conclusões do tipo causal sobre os dados apresentados, não foi possível verificar indícios positivos satisfatórios no tocante à relação entre a implantação do Programa Mais Educação e alguma melhoria nos indicadores de desempenho das escolas de anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal do Rio de Janeiro ao longo dos últimos anos. Desenho semelhante se dá quanto aos programas Bairro Educador e Escolas do Amanhã.

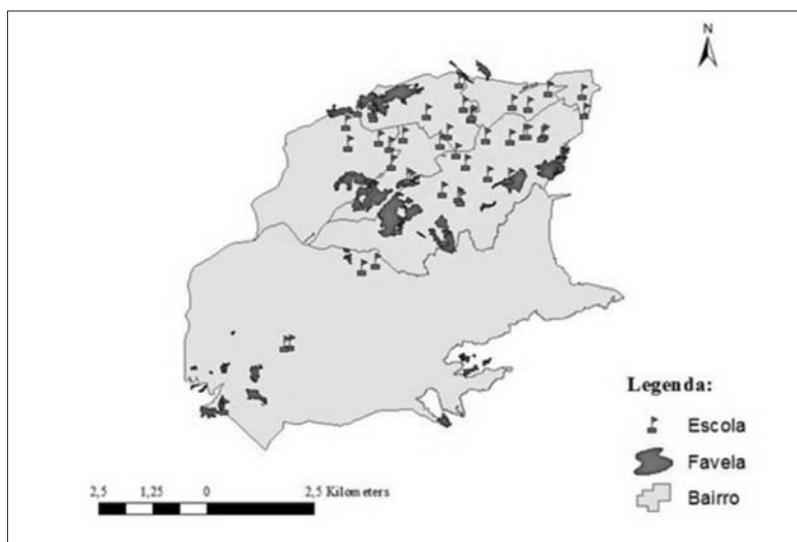
O Programa Mais Educação na Rede Municipal do Rio de Janeiro: um olhar micro sobre escolas da Região da Grande Tijuca

Levando em consideração o tempo e os recursos que dispúnhamos, além de nossos objetivos, para o desenvolvimento da pesquisa qualitativa, foi necessária a efetuação de um recorte espacial, dentro do mapa do município do Rio de Janeiro, seguido pelo recorte de um conjunto de seis escolas da rede municipal, de modo a possibilitar um estudo comparativo entre elas. Quanto às técnicas empregadas, estas corresponderam à realização de observação direta, através do trabalho de campo nas escolas e de entrevistas com as equipes gestoras. Com

o trabalho ainda em desenvolvimento, até o momento, foram realizadas entrevistas com os diretores, diretores adjuntos, coordenadores pedagógicos e coordenadores do Programa Mais Educação das escolas selecionadas. No entanto, para o recorte deste artigo, trabalharemos apenas com as falas dos diretores das seis escolas, enquanto indicações de como os três aspectos centrais explorados na análise macro – 1) a gestão democrática; 2) a jornada escolar; 3) o indicador de desempenho da escola – são percebidos por estes atores, através das entrevistas realizadas.

O recorte efetuado pela pesquisa junto ao mapa municipal levou em consideração, centralmente, a organização social deste território, demarcada pela presença do chamado modelo carioca de segregação, isto é, um modelo que combina a proximidade física entre favelas e bairros mais abastados, com a distância social entre seus habitantes (Ribeiro, 2001). Neste sentido, por muito bem representar este modelo, optou-se pela seleção dos bairros que conformam o espaço da Grande Tijuca. São eles: Alto da Boa Vista, Tijuca, Andaraí, Grajaú, Vila Isabel, Maracanã, Praça da Bandeira e Estácio. Vale ressaltar que estes oito bairros são circundados por inúmeras favelas. Por meio das bases de dados disponibilizadas pela SME/RJ, já mencionadas, foram identificadas 45 escolas municipais situadas na área recortada, conforme é possível verificar no mapa abaixo.

Mapa 1 – Localização das Escolas Municipais na Grande Tijuca



Fonte: Almeida (2014).

Em seguida, passou-se à análise dos indicadores de resultados destas escolas, entre os anos de 2005 e 2013, a partir das bases do INEP, de modo a desenharmos três grupos distintos: escolas que apresentam

melhores desempenhos; escolas que apresentam piores desempenhos; escolas que apresentam as diferenças mais positivas de desempenho entre os anos 2011 e 2013. Para os dois primeiros grupos destacaram-se cinco escolas de cada tipo; para o último, três. Tendo à mão estes conjuntos, à concessão ou não de autorização para entrada no campo, concedida pela SME/RJ, acabou por delimitar o número final de escolas a serem pesquisadas: seis. Todas as escolas autorizadas possuem o Programa Mais Educação e oferecem o primeiro segmento do ensino fundamental. A Tabela 3 apresenta tais escolas à luz de seu resultado longitudinal no IDEB.

Tabela 3 – IDEBs das Escolas Pesquisadas: rede municipal do Rio de Janeiro

	IDEB					
	ESCOLAS	2005	2007	2009	2011	2013
Baixo IDEB	ESCOLA 1	3.2	3.6	4.1	4.3	3.4
	ESCOLA 2	3.7	3.5	4.8	4.7	3.9
Maior Diferença no IDEB	ESCOLA 3	4.1	4.7	4.3	4.7	5.8
Alto IDEB	ESCOLA 4	5.4	5.4	6.1	6.6	6.3
	ESCOLA 5	5.8	5.9	6.6	7.2	6.8
	ESCOLA 6	6.2	6.6	7.0	7.3	7.4

Fonte: Brasil; INEP (2015).

Antes de trazermos as falas dos diretores¹⁰, é importante destacar que a perspectiva da gestão escolar trabalhada neste artigo é a democrática. Cabe, ainda, salientar que a democracia na educação se deu de diferentes formas ao longo das décadas no Brasil. A partir da década de 1930, a democratização da educação referia-se, principalmente, à garantia de acesso à escola pública. Nos anos de 1980, houve uma consolidação do debate entorno da descentralização/municipalização, da eleição de diretores e da criação dos conselhos escolares, conferindo, assim, autonomia às escolas. Já nos anos de 1990, o debate volta-se para as relações internas das escolas, que deveriam ser democráticas e buscar a participação da comunidade na gestão escolar (Marques, 2006).

Em relação à *gestão democrática*, no tocante a esta última perspectiva, os diretores trazem as suas falas pautadas na necessidade de atualização do projeto político-pedagógico, na participação dos professores, na construção de uma comissão de pais para pensar a escola e na parceria estabelecida com o Conselho-Escola-Comunidade (CEC). Interessante observar que, se por um lado, há um reconhecimento valorativo dos instrumentos burocráticos, por outro, fica evidente a dificuldade de sua aplicação prática.

A escola tem PPP. Mas um PPP tem que ser atualizado [...] Mas não sobra tempo, então, na verdade, é assim, eu sei que uma coisa depende da ou-

tra. É um círculo vicioso. Precisa ter um norte. A escola precisa ter um norte. A escola precisa ter um PPP pra escola andar (Diretor da Escola 2).

A gente tem o CEC, esses pais são os parceiros, eles estão aqui, os pais do CEC principalmente, são as famílias bem participativas. [...] Temos os que estão todos os dias aqui, o nosso CEC é atuante. As famílias estão sempre presentes na conversa [...] Temos sim essa parceria e, na verdade, o CEC acaba avaliando o trabalho do Programa (Mais Educação), o CEC, porque a compra dos kits passa pelo CEC. Então eles vêm e ajudam a testar o material, eles veem o trabalho dos monitores, eles conhecem porque os monitores são da comunidade (Diretor da Escola 3).

Podemos notar nas falas dos diretores a importância do projeto político-pedagógico (PPP) como norteador das ações e metas da escola e, também, a participação dos pais como fatores importantes para a gestão escolar numa perspectiva democrática.

Schultz (2000) investiga os princípios de gestão da educação e sua eficácia na escola, analisa também a necessidade de um projeto político-pedagógico que viabilize a prática profissional coletiva e discuta os aspectos multidimensionais das inovações e das mudanças em gestão educacional. Ao tratar a gestão escolar, a autora coloca que há necessidade de um vínculo entre a comunidade, o Estado e Secretarias de Educação e que sem esta interação podemos acabar fragmentando o complexo processo que envolve diferentes instâncias de atuação da gestão.

A autora traz ainda que, no decorrer das últimas décadas, o debate político-pedagógico tem na gestão educacional um de seus desígnios para o processo de democratização da escola brasileira e que as reformas educacionais defendem não somente a descentralização educativa, mas também a descentralização escolar, ganhando força tanto a autonomia da escola como a necessidade de uma gestão que assegure a qualidade do ensino.

A busca por uma educação de qualidade requer transformações consolidadas por meio de um projeto. Dalberio traz que:

[...] o Projeto Político-pedagógico orienta o processo de mudanças, direcionando o futuro pela explicitação de princípios, diretrizes e propostas de ação para melhor organizar, sistematizar e dar significado às atividades desenvolvidas pela escola como um todo. Além do mais, a sua dimensão político-pedagógica pressupõe uma construção coletiva e participativa que envolve ativamente os diversos segmentos escolares. Com isso, a gestão escolar dará maior consistência e qualidade ao Projeto Político-Pedagógico se for, de fato, uma gestão democrática e autônoma (Dalberio, 2009, p. 82).

Já em relação à ampliação da *jornada escolar*, e da escola de tempo integral, os diretores trouxeram suas percepções sobre o Programa Mais Educação e sobre outras experiências da rede como os Ginásios Cariocas e a escola de turno único. Neste caso, o que mais chama aten-

ção é sua possível confusão entre tantos programas com objetivos semelhantes. Um dos diretores chegou a destacar a diferença entre uma educação integral e uma educação de tempo integral, tecendo críticas ao Programa Mais Educação.

Falando de escola integral em tempo integral, tem dois títulos diferentes educação integral e tempo integral. Infelizmente o Mais Educação ele não consegue fazer parte da educação integral, pra ele fazer parte da educação integral ele tinha que estar inserido dentro do horário e não a par do horário. Eu acho que ele tinha que estar junto com o professor para que a criança não percebesse que agora eu vou brincar, duas horas para brincar. E quando você está numa escola de educação integral [...] vou te falar da experiência do GEC, que era Ginásio Experimental que agora é Ginásio Carioca, eles têm além das disciplinas normais, [...] outras atividades só que dentro do horário. [...] Então, os dez tempos de aula que ele tem tudo ali dentro, ele tem a parte de formação, a parte de pensar, a parte de ir lá no seu tutor ver o plano de estudo dele. [...] (Diretor da Escola 4).

Eu cheguei junto com a implementação do turno único nessa unidade escolar, então quando nós recebemos o turno único nessa escola, nós estávamos com 130 alunos em dois turnos, divididos em dois turnos. Então eles juntaram todos os alunos num turno único que começa às 7:30 da manhã e termina às 14:30 da tarde. Com a chegada desse turno único a gente tem um espaço da tarde que é o espaço de 14:30 até às 16:30 da tarde. E aí o Programa Mais Educação veio complementar essa carga horária e praticamente todos os alunos do turno único ficam em complementação de carga horária até às 16:30 com monitoria de oficinairos [...]. (Diretor da Escola 3).

Em relação ao *indicador de desempenho da escola*, cabe chamar a atenção para o fato de que a escola (Escola 3) que apresentou a diferença mais positiva, em termos de aumento significativo do IDEB entre os anos 2011 e 2013, conforme apresentado na Tabela 3, é a única entre as seis pesquisadas que funciona em tempo integral no formato de turno único, desde 2012, e, simultaneamente, com o Programa Mais Educação (PME) completando uma carga horária diária de 9 horas. No entanto, não é possível fazermos, ainda, nenhuma correlação direta entre o aumento de tal índice e a nova organização do tempo escolar ou mesmo relacionar com a chegada do PME na escola.

Quando indagados sobre possíveis melhorias nos indicadores educacionais a partir da implementação do Programa Mais Educação em suas escolas, os diretores trouxeram perspectivas diferenciadas, que vão desde um aparente desconhecimento a respeito das avaliações externas até uma relação entre o resultado de seus indicadores e outros fatores, como a origem social dos alunos ou a instabilidade do corpo docente, conforme podemos notar nas falas a seguir:

Antes de 2012 essa escola não tinha recebido um IDEB, tinha tido dois o de 2007 e 2009 e a partir de 2012 nós recebemos todos os IDEBs. A gente recebeu o de 2013 agora [...], mas a gente tem o IDERIO, o índice da prefei-

tura que nós também alcançamos os índices. De um índice de 3,0 a gente está com um índice bem próximo ao 6,0, para esse IDEB a meta dessa unidade escolar é de 5,7 bem próximo do 6,0, então é um salto de qualidade para além de 5%. E normalmente a gente trilha no Programa (Mais Educação) quando a gente faz a organização, a gente pensa em elevar a aprendizagem dos alunos, o índice de alfabetização em 5%, e isso é um salto bem mais do que o 5% esperado pelo programa (Diretor da Escola 3).

O que te leva a ter baixo IDEB? Alguns fatores: um deles a clientela, outro é a rotatividade de professor, você tem que ter professor que queira vir pra escola. Então o Projeto Político Pedagógico ele é vivo, orgânico, e cada ano é um então a pessoa não veste a camisa. Pode até vestir, mas não se apropria porque às vezes fica um ano só. Por exemplo, essa escola aqui, essa escola é uma escola que no passado, pelo o que eu soube, era escola da elite tijuicana. A partir do advento da matrícula digital ela se tornou uma escola do município, eu tenho muito aluno do Turano, do Querosene, Escondidinho, do São Carlos e tenho muito aluno classe média baixa daqui do Estácio, própria Tijuca, Praça da Bandeira, então é uma coisa mesclada. E aí você cai naquilo, um aluno que dorme de madrugada com troteio o tempo inteiro; muitos só comem na escola, não tem outro lugar pra comer comida... arroz, feijão. Então quando você está numa escola assim, é muito difícil o cara aprender. Isso é um dos fatores, existem outros (Diretor da Escola 4).

É perceptível que devido às transformações sociais, políticas e econômicas e, concomitante, a democratização do acesso à escolarização, novas demandas educacionais surgem a todo instante. Isso ocorre juntamente com a necessidade de se fazer um acompanhamento dos resultados dessa expansão dos sistemas de ensino por meio de variados levantamentos educacionais. As pesquisas de levantamento de larga escala demonstraram, ao longo do tempo, características e perspectivas diferenciadas sobre a educação, e mais atualmente resgataram a importância da escola para a compreensão do desempenho escolar dos alunos (Brooke; Soares, 2008; Bernado, 2008; 2016).

As avaliações externas inserem mudanças na forma em que os gestores escolares conduzem o cotidiano escolar. Essa intervenção se dá devido ao fato de que essas avaliações são aplicadas pelo governo e, os gestores devem encontrar meios juntamente com os demais atores da escola para alcançarem bons resultados. Essas ações devem ter como objetivo maior o aprendizado e desenvolvimento dos alunos, de forma que os mesmos possam atuar como cidadãos ativos e participativos em nossa sociedade. Por fim, numa avaliação geral sobre o programa, um diretor, apesar de apontar pontos positivos do mesmo, apresenta uma reflexão mais crítica sobre sua interferência no cotidiano da escola.

O que prevê o projeto (Programa Mais Educação), não. Nenhuma coisa. O que acontece é, o aluno mais tempo na escola, os poucos alunos que ficam na escola, a gente consegue passar mais coisa. Mais um momento de troca que a gente tem com eles. E assim, aí acontece uns momentos que, se você pensar naquele momento estanque ali, tipo uma apresentação individual de fim de ano de dança que foi ensaiada no PME... Você

chora, você fica emocionada porque o *Joãozinho* que dá muito trabalho, na dança ele se desenvolve muito bem. Aí a gente leva essas questões para o Centro de Estudos (CE). E aí pergunta: por que é que na dança ele não tem problema de disciplina e na sala de aula tem problema de disciplina? A gente vai levando todas essas questões. Mas eu acho que nessa questão de custo/benefício, não vale a pena. Se você me perguntar ‘você gostaria de continuar com o PME na escola?’ ‘Não’. E assim, agora ainda estou vendo ainda um outro lado, que é a prestação de contas do PME. Desse, eu era protegida. Eu ficava nessa parte, e já era estressante – absurda, de montar horário de oficina, de ver quem vai coordenar o PME, não sei o que... –; a prestação de contas também é muito pesado. Então assim, eu vejo coisas estanques, que me servem de subsídios para pesquisar, estudar, para fazer com que o cara que está em sala de aula, nossos professores, pensem nisso (Diretor da Escola 2).

De um lado, tais falas nos fazem refletir sobre a importância de uma política indutora de educação de tempo integral em contextos tão diferenciados em busca de uma educação de qualidade, mas, por outro lado, não podemos deixar de destacar que se tal política não vier acompanhada: de uma melhor infraestrutura das escolas com a construção de espaços adequados para a realização das atividades/oficinas; da criação de possibilidades de uma articulação entre professores e monitores – que no formato atual de contraturno torna-se impossível; e; do envolvimento de todos da escola junto à gestão para a viabilização desta perspectiva de educação, o Programa corre o risco de não avançar no seu objetivo de indução de uma educação (em tempo) integral.

Algumas Considerações

Hoje, no Brasil, muito se fala em gestão democrática, mas a democracia não se constrói apenas com discurso, necessita de ações e de práticas que possam fortalecê-la. E isso costuma levar tempo. Para se exercitar a democracia, é preciso criar espaços para a participação de todos na escola. Porém, não vale estar apenas presente fisicamente, é preciso aprender a questionar e a interferir. Gestores, pais, alunos, professores, enfim, toda a comunidade escolar, deve ser capaz de reivindicar, planejar, decidir, cobrar e acompanhar ações concretas em benefício de todos, exercendo verdadeiramente a cidadania.

As novas políticas, construídas no âmbito do atual Estado Regulador brasileiro, têm sido caracterizadas por um duplo aspecto: por um lado, a descentralização das responsabilidades, que pressupõe uma maior democratização a partir das dinâmicas locais, e, por outro, a centralização das avaliações externas e suas metas, de modo a resguardar algum controle acerca dos resultados das escolas, por parte da União. O Programa Mais Educação reflete bem tais características e, na busca pela identificação dos fatores que impactam a qualidade das escolas, acrescenta a sua aposta à ampliação do tempo e dos espaços escolares, neste caso, a educação integral e a educação em tempo ampliado. Na

condição de um programa indutor, o Mais Educação agrega à antiga noção de gestão democrática, a perspectiva de que os territórios que conformam as cidades podem e devem constituir-se em espaços educativos, ampliando conseqüentemente, o tempo de escolarização dos alunos.

No tocante à rede pública municipal do Rio de Janeiro, a partir de 2009, esta proposta ganhou fôlego com a implantação de programas como o Bairro Educador e o Escolas do Amanhã. Por meio do Programa Mais Educação, na lógica de ampliação da jornada escolar nas seis escolas investigadas, podemos verificar distintas percepções sobre a escola de tempo integral. Porém permanece a ausência de comprometimento, por parte dos governos, com a elaboração de desenhos de políticas públicas que favoreçam a avaliação de sua eficácia. Deste modo, criam-se dificuldades para a constatação de evidências empíricas que afirmam os impactos positivos (ou não) dos programas sobre as suas próprias metas estabelecidas. Como consequência, dois cenários se criam: ou mais investimentos são empenhados sem que se esteja seguro quanto à eficácia dos programas; ou estes são suspensos abruptamente, levando à descontinuidade de suas ações, acarretando que todo investimento anterior seja perdido.

O presente trabalho permitiu observar – em especial, no que tange ao caso da rede municipal de ensino do Rio de Janeiro – o quanto a proposta empenhada junto ao Programa Mais Educação, pelo governo federal, acaba se descolando da proposta inicial no processo de implementação do Programa no nível local. O que acaba gerando obstáculos para o alcance das metas pré-estabelecidas pela própria União.

É possível que entre seus obstáculos principais destaque-se o fato de a construção de tais políticas estar orientada por um modelo que se desenha verticalmente, que se impõe *de cima para baixo*, ou seja, que não nasce do *chão da escola*, e que, ao mesmo tempo, se propõe a interferir sobre dinâmicas escolares internas, gerando conflitos. Diante do exposto, resta refletir se, de fato, iniciativas como a do Programa Mais Educação são capazes de fomentar a melhoria da qualidade educacional. Ou, ao contrário, fazem com que as escolas tenham de responder a mais exigências burocráticas que as paralisam diante de uma velha prática que em nada corresponde à ideia de educação integral e democrática contida na sua proposta. Neste sentido, a mera ampliação do tempo de escola não garante o alcance de sua qualidade, levando à pergunta elaborada por Cavaliere: “Mais tempo para qual escola?” (Cavaliere, 2007, p. 1021).

Ampliar o tempo dos discentes sob responsabilidade da escola pode ser um caminho legítimo na busca por maior equidade e qualidade na educação. Mas é preciso ir além. Quando tratamos de jornada escolar ampliada para o tempo integral, é importante considerar que essa educação deve propiciar múltiplas oportunidades de aprendizagem por meio do acesso à cultura, arte, esporte, ciência e tecnologia; do acesso a

atividades pedagógicas planejadas e articuladas com o projeto político pedagógico da escola, e assim proporcionar ao estudante uma educação de fato integral (Sousa; Santo; Bernado, 2015).

Recebido em 03 de dezembro de 2015

Aprovado em 30 de junho de 2016

Notas

- 1 O presente artigo é resultado de pesquisa de Estágio Pós-Doutoral (Edital POSDOC/PNPD/CAPES – 2015) realizado no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), sob a supervisão do Prof. Dr. Marcio da Costa, no GESED (Grupo de Estudos dos Sistemas Educacionais), na Linha de Pesquisa Políticas e Instituições Educacionais no escopo do Projeto *Escolas Públicas no Estado do Rio de Janeiro e o Programa Mais Educação: uma análise das ações dos gestores escolares em busca de uma educação de qualidade* financiado pelo Edital FAPERJ Nº 25/2014 – Programa Jovem Cientista do Nosso Estado.
- 2 Resultado de pesquisa em andamento (2015-2017) que tem como objetivo analisar as percepções e as ações implementadas pelos gestores escolares (diretores, diretores adjuntos, coordenadores pedagógicos, professores comunitários / Coordenadores do Programa Mais Educação e membros do Conselho Escola-Comunidade - CEC) de escolas públicas cariocas com o Programa Mais Educação com altos e baixos IDEBs e, também, escolas que apresentaram melhoria significativa dos resultados do IDEB de 2011 para 2013.
- 3 Ver site: <<http://w10.bcn.es/APPS/eduportal/pubPortadaAc.do>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- 4 Ver site: <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- 5 Ver site: <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- 6 Ver site: <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- 7 Ver site: <http://www.conselhodacidade.com/v3/pdf/planejamento_estrategico_13-16.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- 8 Ver site: <<http://www.cieds.org.br/projetos/7,bairro-educador>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- 9 Ver site: <<http://www.rioeduca.net/programasAcoes.php?id=19>>. Acesso em: 10 nov. 2015.
- 10 Cabe esclarecer que um dos diretores das escolas investigadas é do sexo masculino e que, para garantirmos o anonimato, nomeamos todos os entrevistados como: *Diretor da Escola*.

Referências

ALMEIDA, Karina Riehl de Souza. **UPPs e Educação**: possíveis impactos da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora na segregação escolar. 2014. 100 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

- BERNADO, Elisângela da Silva. **Composição Social e Cognitiva de Turmas e Desempenho em Leitura e Matemática**: como evoluem as desigualdades educacionais? 2008. 171 f. Tese (Doutorado em Educação) – Departamento de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- BERNADO, Elisângela da Silva. Organização de Turmas e Práticas de Gestão Escolar: a aprendizagem em leitura dos alunos das escolas públicas cariocas. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, Universidade Estácio de Sá, v. 7, p. 101-121, 2010.
- BERNADO, Elisângela da Silva. Organização de turmas: uma prática de gestão escolar em busca de uma escola eficaz. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, Universidade Estácio de Sá, v. 10, n. 21, p. 1-24, 2013.
- BERNADO, Elisângela da Silva. Formação Docente: que tipo de profissional formar? **Boletim Técnico do Senac**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 90-109, set./dez. 2015. Disponível em: <http://www.senac.br/media/97770/pag_90_bts_41_3_bx8.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2016.
- BERNADO, Elisângela da Silva. **Desigualdade Educacional**: gestão escolar, organização de turmas e desempenho em Leitura e Matemática. Curitiba: Appris/FAPERJ, 2016.
- BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. **Tempos de Avaliação Educacional**: o SAEB, seus agentes, referências e tendências. Rio de Janeiro: Quartet, 2002.
- BOTLER, Alice Miriam Happ; MARQUES, Luciana Rosa. Escola de Gestores: contribuições para a implementação da gestão democrática. In: SIMPÓSIO DA ANPAE, 24, 2009, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória. **Anais... Vitória**: Universidade Federal do Espírito Santo, 2009. Disponível em: <http://www.anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/16.pdf>. Acesso em: 01 dez. 2015.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 5 out. 1988.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 9.394/96, de 23 de dezembro. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1999. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.
- BRASIL, Rozineide Souza. **O Programa Mais Educação e a Gestão Democrática**: a experiência de uma escola municipal em Belém/PA. 2015. 185 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco. **Pesquisa em Eficácia Escolar**: origem e trajetórias. Belo Horizonte: UFMG, 2008.
- CANÁRIO, Rui. Territórios Educativos e Políticas de Intervenção Prioritária: uma análise crítica. **Perspectiva**, Florianópolis, vol. 22, n. 1, p. 47-78, jan./jun. 2004.
- CAVALIERE, Ana Maria Villela. Educação Integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002.
- CAVALIERE, Ana Maria Villela. Tempo de Escola e Qualidade na Educação Pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1015-1035, out. 2007.
- CHRISTOVÃO, Ana Carolina; BRANCO, Rodrigo Castello. Educação Prioritária em Portugal e no Brasil: a difícil tarefa de priorizar em contextos de vulnerabilidade educacional. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, ano 17, n. 32, p. 207-226, fev. 2014.

- COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. Integração Escola Território: “saúde” ou “doença” das instituições escolares? In: MAURÍCIO, Lúcia Velloso (Org.). **Tempos e Espaços Escolares: experiências, políticas e debates no Brasil e no mundo**. 1. ed. Rio de Janeiro: Pontepio, FAPERJ, 2014. P. 181-197.
- COSTA, Natacha. Educação, Cidade e Democracia: a agenda do Bairro-Escola. In: SINGER, Helena (Org.). **Territórios Educativos: experiências em diálogo com o Bairro-Escola**. São Paulo: Moderna, 2015. P. 11-22.
- CRESWELL, John. **Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.
- DALBERIO, Maria Célia Borges. **Neoliberalismo, Políticas Educacionais e a Gestão Democrática na Escola Pública de Qualidade**. 1. ed. São Paulo: Paulus Editora, 2009.
- DEWEY, John. **Democracia e Educação: introdução à filosofia da educação**. Tradução de Godofredo Rangel e Anísio Teixeira. 3. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.
- DURKHEIM, Émile. **Educação e Sociologia**. São Paulo: Melhoramentos, 1955.
- FIGUERAS, Pilar. Ciudades Educadoras, una apuesta de futuro. In: BOSCH, Eulàlia (Org.). **Educación y Vida Urbana: 20 años de ciudades educadoras**. Edição da Asociación Internacional de Ciudades Educadoras. Barcelona: Santillana, 2008. P. 18-23.
- FRANCO, Creso; BONAMINO, Alicia Maria Catalano de. A Pesquisa sobre Características de Escolas Eficazes no Brasil: breve revisão dos principais achados e alguns problemas em aberto. **Revista Educação On-line**, Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação em Educação da PUC-Rio, n. 1, p. 1-13, 2006.
- LÜCK, Heloísa. Gestão Escolar e Formação de Gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.
- LÜCK, Heloísa. **Dimensões da Gestão Escolar e suas Competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.
- MADAUS, George; AIRASIAN, Peter; KELLAGHAN, Thomas. Estudos Empíricos. In: BROOKE, Nigel; SOARES, José Francisco (Org.). **Pesquisa em Eficácia Escolar: origem e trajetórias**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. P. 74-89.
- MARQUES, Luciana Rosa. Caminhos da Democracia nas Políticas de Descentralização da Gestão Escolar. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 507-525, dez. 2006.
- MARTINEZ, Sylvia; RURY, John. From “Culturally Deprived” to “At Risk”: the politics of popular expression and educational inequality in United States, 1960-1985. **Teachers College Record**, Columbia University, v. 114, n. 6, p. 1-31, jun. 2012.
- MARTINS, Elisângela Chiebovski. **A Contextualização do Programa Mais Educação em Escolas do Município de Ponta Grossa/PR: desafios e perspectivas da gestão escolar**. 2016. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual do Centro-Oeste, Irati, 2016.
- NOGUEIRA, Maria Alice. A Sociologia da Educação do Final dos Anos 60 / Início dos Anos 70: o nascimento do paradigma da reprodução. **Em Aberto**, Brasília, ano 9, n. 46, p. 48-59, abr./ jun. 1990.
- PAIXÃO, Léa Pinheiro. Política de Zonas Prioritárias de Educação na França. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, n. 5, p. 30-33, Julho, 1987.

- PARO, Vitor Henrique. Educação Integral em Tempo Integral: uma concepção de educação para a modernidade. In: COELHO, Lígia Martha da Costa (Org.). **Educação Integral em Tempo Integral: estudos e experiências em processo**. Petrópolis: FAPERJ, 2009. P. 13-20.
- RAMOS, Bianca; POMEROY, Melissa. Bairro Educador no Rio de Janeiro. In: SINGER, Helena (Org.). **Territórios Educativos: experiências em diálogo com o bairro-escola**. São Paulo: Moderna, 2015. P. 41-58.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Segregação, Desigualdade e Habitação. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9., 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.
- ROCHEX, Jean-Yves. As Três Idades das Políticas de Educação Prioritária: uma convergência europeia? **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 37, n. 4, p. 871-882, dez. 2011.
- SCHULTZ, Rita. Gestão da Educação: inovação e mudança. **Revista Política e Gestão Educacional**, UNESP, São Paulo, 2000. Disponível em: <http://www.fclar.unesp.br/publicacoes/revista/polit_gest/edi5_artigoritaschultz.pdf>. Acesso em: 25 maio 2016.
- SILVA, Flordelia Rodrigues da; BERNADO, Elisângela da Silva. O ensino municipal de Barra Mansa/RJ (Brasil): em busca de uma escola eficaz. In: JORNADAS LATINOAMERICANAS DE INVESTIGADORES EM FORMACIÓN EM EDUCACIÓN, 2, 2012, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Instituto de Investigaciones em Ciencias de la Educación da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade de Buenos Aires, 2012. v. 1. P. 1-10.
- SIMÕES, Jorge Manuel Salgado. **Cidades em Rede e Redes de Cidades: o movimento das cidades educadoras**. 2010. 118 f. Dissertação (Mestrado em Cidades e Culturas Urbanas) – Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010.
- SINGER, Helena (Org.). **Territórios Educativos: experiências em diálogo com o bairro-escola**. São Paulo: Moderna, 2015.
- SOUSA, Gustavo José Albino de; SANTO, Nathalia Cortes do Espírito; BERNADO, Elisângela da Silva. A Sexta Meta do PNE 2014-2024: um diálogo possível em busca de uma Educação Integral e(m) tempo integral. **Eccos**, São Paulo, n. 37, p. 143-160, maio/ago. 2015.
- SPENCER, John. From “Cultural Deprivation” to Cultural Capital: the roots and continued relevance of compensatory education. **Teachers College Record**, Nova York, Universidade da Columbia, n. 6, v. 114, p. 1-41, jun. 2012.
- TEIXEIRA, Anísio. A Educação Escolar no Brasil. In: FORACCHI, Luiz Pereira; FORACCHI, Marialice Mencarini (Org.). **Educação e Sociedade**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1974. P. 388-413.
- WEBER, Max. Burocracia. In: WEBER, Max. **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971. P. 229-282.

Elisângela da Silva Bernado é pós-doutora (2016) em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Doutora (2008) e Mestre (2003) em Ciências Humanas/Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Licenciada (2000) em Pedagogia pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) e do Curso de Pedagogia da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/UNIRIO). Jovem Cientista do Nosso Estado da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).
E-mail: efelisberto@yahoo.com.br

Ana Carolina Christovão é doutoranda em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre (2009) em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Graduada (2006) em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Substituta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora vinculada ao Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (LaPOPE). Bolsista Nota 10 pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).
E-mail: anacarolinachristovao@yahoo.com.br