

Os sentidos do conceito de proteção no Programa Mais Educação¹

Resumo

Apresenta um ensaio reflexivo sobre os sentidos de proteção presentes no Programa Mais Educação, enquanto questão de fundo de uma pesquisa ativa desde o ano de 2013. Parte das discussões e estudos teóricos desenvolvidos no âmbito da investigação sobre o referido Programa, tal como implementado em uma cidade da região metropolitana de Porto Alegre. A linha argumentativa do texto constata o apoio oferecido pelos chamados projetos socioeducativos, também conhecidos como atividades extraclasse e/ou de contra turno, ao ensino escolar. Destaca que, embora, tais projetos tenham suas bases estruturantes nas políticas públicas da assistência social, na medida em que passam a complementar as práticas educativas, inscrevem-se no campo da intersetorialidade. Encerra problematizando as relações entre os pressupostos do PME com os interesses que tomaram a qualidade da Educação, perguntando-se sobre sua efetividade social.

Palavras-chave: socioeducativos, práticas sociais, Programa Mais Educação, proteção

Dinora Tereza Zucchetti
Universidade Feevale
dinora@feevale.br

Eliana Perez Gonçalves de Moura
Universidade Feevale
elianapgm@feevale.br

¹ Agência Financiadora: Capes

Introdução

O presente texto, na forma de ensaio, dá visibilidade aos estudos que vêm sendo realizados a partir de uma pesquisa que analisa os pressupostos teórico metodológicos do Programa Mais Educação, do Ministério da Educação e Cultura e a sua implantação em um município da região metropolitana de Porto Alegre/RS. O texto apresenta e discute, de forma ainda que preliminar, resultados parciais da pesquisa, especialmente aqueles gerados a partir de estudos teóricos que orientam os seminários do grupo de trabalho formado por professores, alunos de graduação e pós-graduação, professores da escola básica, além de pesquisadores associados.

Tomamos como questões de fundo, primeiramente, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 que, no artigo 1º, reconhece que educar “abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais”, vinculando a educação escolar ao mundo do trabalho e às práticas sociais. Tal consideração reconhece outras experiências de educação para além do ensino escolar o que vem sendo objeto de investigação de inúmeras pesquisas empíricas, dando visibilidade a práticas de educação no campo social. O incremento na oferta de projetos socioeducativos direcionadas a crianças e jovens adolescentes das classes populares, alunos de ensino fundamental das redes públicas municipais e estaduais, conforme o previsto na LDB, ampliam o conceito hegemônico da educação enquanto ação pedagógica que, por longo tempo, ficou centrada nas instituições escolares, na modalidade curricular.

Realidade que permite inferir que o ensino escolar tem recebido apoio dos chamados projetos socioeducativos, também conhecidos como atividades extraclasse e/ou de contra turno. Estas atividades resultam na ampliação do tempo de crianças e jovens em atividades socioeducativas; práticas que conjugam educação, sociabilidade e proteção social e habitam um campo teórico denominado de educação não escolar. Nelas a ênfase recai sobre a formação cidadã e na atenção a algumas necessidades básicas não satisfeitas, bem como na proteção/prevenção e/ou reinserção de crianças e jovens

moradores de periferias urbanas, conforme resultados de estudos realizados por nós, em consonância com Haddad (2009) e Carvalho e Azevedo (2004). Vão desde ações que auxiliam nas atividades escolares, no suporte na alimentação e/ou oferta de refeições complementares, no apoio às demandas no campo da saúde, além da organização de oficinas de artes, teatro, entre outras. Tais serviços desde longa data ofertados por organizações governamentais do campo da assistência social passaram a ser realizados, nos últimos anos, também por organizações não governamentais e de terceiro setor, entre elas, as de maior vocação no campo educacional, condição afirmada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA.

Com forte apelo compensatório determinam *a priori* os sujeitos atendidos e suas demandas por assistência social, também extensiva aos seus familiares, constituindo-se em políticas de inclusão social. Não sem crítica Martins (2002, p.14), ao defender políticas sociais compensatórias necessárias frente aos efeitos danosos do modelo econômico, chama a atenção para seus contra efeitos: “elas apenas confirmam e legitimam a exclusão por meio de benefícios que não constituem legítimas apropriação social dos resultados da economia”. De toda a sorte, compreendemos que os projetos socioeducativos têm se mostrado como experiências interessantes no campo da educação, especialmente como práticas de cuidado da infância e da adolescência, que em certa medida resgata saberes populares, onde o conhecimento se apresenta numa dimensão transdisciplinar e artesanal, constituindo-se em muitos casos em ações afirmativas.

Mais recentemente, o Ministério da Educação e Cultura – MEC passou a oferecer programas e projetos voltados a ampliação do tempo de permanência escolar. Os Programas Novos Talentos, Escola Aberta, entre outros, realizados como ações interministeriais e/ou em parcerias com organizações não governamentais e de terceiro setor oferecem a oportunidade de permanência ampliada na escola ou em outras instituições do seu entorno. Ações socioeducativas, especialmente através da modalidade de cursos de curta duração, oficinas, compõem um conjunto de programas e projetos que buscam oferecer atividades educativas, culturais, esportivas, preparação para o mundo

do trabalho, com vista à formação integral a crianças e jovens adolescentes, num cenário de democratização e de busca por equidade na escola pública

Buscando consolidar a garantia de acesso e permanência de todos na escola em consonância com a Constituição Brasileira de 1988 e, também, cumprindo-se os pressupostos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990), bem como, reconhecendo que existem fatores externos e internos determinantes do sucesso ou fracasso escolar das crianças é que as atuais políticas educacionais no Brasil reconhecem a necessidade de ações afirmativas no campo da educação. Dito de outra forma, ações de caráter compensatório – embora propositadamente universalizante – voltadas aos que delas necessitam, conforme preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, Lei nº de 8742 de 1993, passam a ser ofertadas por uma política eminentemente universal – a educação – no que tange o acesso à educação básica.

Neste sentido o Ministério da Educação e Cultura instituiu o Programa Mais Educação – PME através do Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010 visando fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contra turno escolar, conforme a Portaria Normativa Interministerial, nº 17, de 24 de abril de 2007. O PME, grosso modo, incentiva as secretarias estaduais e municipais de educação a ofertar atividades que ampliam o tempo de permanência na escola para até 7 horas diárias, vindo a se consolidar como efetivo indutor da educação de tempo integral no Brasil (MOLL, 2012)².

Escolas que apresentavam Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) baixo, situadas em capitais e regiões metropolitanas, constituíram territórios prioritários para a implantação do PME buscando impactar, positivamente, os indicadores de rendimento escolar. Juntamente com a transferência de recursos federais, na modalidade dinheiro direto na escola, temos o mote para o aumento na oferta desta modalidade de

² Em geral, quando pensamos a educação integral no Brasil, faz-se necessário lembrar as experiências já realizadas no país, muito especialmente a da Escola Parque de Anísio Teixeira, em 1950 e dos Centros Integrados de Educação Pública – construídos na gestão do governador Leonel Brizola, no Rio de Janeiro nas gestões de 1983/1986 e 1991/1994. Entretanto, é fundamental que se façam anotações quanto às condições históricas de emergências de uma e de outra. Não há como comparar, nem ao menos pensar que a construção do Mais Educação possa ser uma reedição das experiências citadas.

educação escolar por parte do sistema público de ensino. Atualmente, o Plano Nacional de Educação – 2011/2020, na meta seis, prevê que 50% das escolas públicas de educação básica ofereçam até o ano de 2020, educação de tempo integral. Destinação que conforme Giolo (2012) revela, finalmente, que o Brasil se abriu aos interesses populares, estabelecendo valores de financiamento público diferenciado para a oferta de educação escolar em tempo integral, através do Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, o que nos permite pensar na emergência de uma política pública de longo alcance.

Por sua vez, dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP apresentam o incremento das matrículas neste programa em nível nacional. Levantamento realizado pelo Censo Escolar da Educação Básica demonstra que as matrículas na modalidade “tempo integral” no Ensino Fundamental nos Anos Iniciais e nos Anos Finais, de 2010 a 2013, cresceu na proporção de 174%. Em 2010, somaram 1.232.857 matrículas. Em 2011 alcançou-se o indicador de 1.654.990, em 2012 foram 2.076.382 os matriculados e em 2013, 3.054.814 crianças e jovens adolescentes³.

Considerando tais indicadores e diante de resultados de pesquisas sobre educação no campo social, alinhamo-nos com Arroyo (2012, p. 35) ao entender os argumentos de que, seja como socioeducativos em meio aberto ou como ações ofertadas através do Mais Educação, nos dois casos, trata-se de práticas de eminente caráter socioeducativo que se convertem em “direito a proteção, cuidado e tempos de dignidade para a infância-adolescência populares”. Por sua vez, Dayrell et al (2012) reafirmam que o programa Mais Educação converge as práticas de educação não escolar para dentro da escola, ressaltando a condição de política afirmativa e compensatória presente nas duas modalidades.

Isto constitui um dos pontos a ser problematizado no curso da pesquisa que tem como referência empírica uma cidade cuja adesão ao PME data de 2008, estando entre as pioneiras na gestão do Programa em nível nacional, constituindo-se em experiência

³ Importante registrar que os números referem às matrículas na Educação Fundamental, anos iniciais e finais, na modalidade Tempo Integral, inclui as redes municipais e estaduais, urbanas e rurais, a educação especial (escolas especiais, classes especiais e inclusões). Excetuam-se as matrículas da Educação e Jovens e Adultos que têm levantamento específico.

piloto. O município em questão veio ao longo dos anos ampliando as vagas na modalidade Educação Integrada, o que inclui as matrículas do PME, sendo que no ano de 2014, ocorreu a universalização da oferta de oficinas em todas as escolas de educação fundamental, rurais e urbanas. Cabe ressaltar que este processo de universalização refere-se às escolas e não a totalidade das matrículas efetuadas, priorizando-se os alunos repetentes do ensino fundamental, anos iniciais e finais. Buscando, entre os resultados reduzir os indicadores de repetência cujo percentual, nos anos anteriores, girava em torno de 10%⁴.

Vale registrar que as matrículas em Tempo Integral na cidade, também segundo o Censo Escolar de Educação Básica totalizaram 1.148 matrículas no ano de 2010, 2.691 em 2011, 5.376 em 2012 e 6.261 em 2013, promovendo um crescimento de 545% nos anos de 2010 a 2013⁵. Indicador que pela amplitude do crescimento, em especial, se comparado com o aumento em nível nacional, identifica a importância dada pela gestão municipal para as atividades de tempo integral, mesmo que isto ainda seja realizado quase que exclusivamente através da transferência de recursos da União.

Se tal indicador, pela sua magnitude e incremento, impacta a qualidade de ensino e melhora o aproveitamento escolar do alunado, favorecendo uma educação mais vinculada aos saberes da comunidade, não nos é possível responder no presente texto. Porém, o aumento nas matrículas em educação integral no Censo Educacional dos últimos anos, tanto em nível nacional, quanto no município objeto de estudo, bem como a definição de um público específico para o Programa, ressaltando-se as desvantagens histórico-sociais da população prioritária, nos permite compreender que a ação tem forte apelo de proteção dos mais vulnerabilizados. Isto equivale a reafirmar que políticas públicas de eminente caráter compensatório podem interferir não somente na reposição de perdas, mas promover a diminuição das desigualdades, incrementar a segurança e autonomia, entre outros.

⁴ Conforme orientações do Pacto pela Aprendizagem, política pública municipal que, em consonância com a 1ª Conferência Municipal de Educação, realizada no ano de 2011, propunha reduzir ainda no mesmo ano o índice de repetência em 50%. (ROCHA, 2012)

⁵ Número das matrículas fornecidas pela Prefeitura Municipal são ainda maiores comparativamente ao Censo Escolar – Inep porque agregam matrículas de outros projetos da chamada educação integrada.

Mas qual é o sentido de proteção que está presente no Programa Mais Educação? Arroyo (2012, p. 34), parte do pressuposto que a infância e a adolescência das classes populares têm perdido o direito a viver o tempo de infância. Ameaçadas pela precariedade de toda a ordem “o direito a tempos dignos de um justo viver passou a ser visto como um dos direitos mais básicos”. O autor ressalta a necessidade de fortalecimento do PME – cujo foco recai em mais espaço-tempo de educação – como política afirmativa, ação-presença contestadora de tratamentos inferiorizantes⁶, afirmação de reconhecimento da cultura popular, cuja ação pedagógica reafirma a centralidade da vida. Neste cenário é que tendemos a pensar que o Programa Mais Educação como indutor da Educação de Tempo Integral representa um divisor de águas na educação brasileira, expressão também utilizada por Moll (2012). Educar, neste sentido, ao extrapolar a formação centrada nas aprendizagens curriculares, incrementa a função social da escola, da prática docente e do conhecimento.

Entendemos então que o PME reconhece e escancara que há uma parcela muito significativa de crianças e jovens adolescentes que frequentam a escola pública e que se encontram em crescente desvantagem social, comparativamente as crianças e adolescentes de outras esferas sociais. Realidade que antes de tudo é resultado da forte desigualdade social e, portanto, produtora de riscos e vulnerabilidades. O que nos permite afirmar que estamos diante de uma sociedade vulnerabilizadora, discriminadora, para mais ou para menos, de determinados segmentos sociais e, embora, todos nós vivamos situações de insegurança (social e civil) resultado da sociedade salarial (CASTEL, 2005), há os que vivem em maior insegurança e por isto a necessidade de proteção, de garantia de direitos.

Tratando-se de descobrir os fatores que permitiram estrangular amplamente a insegurança social, é preciso colocar acentos numa segunda determinante, desta vez

⁶ Contudo alerta Arroyo (2012, p. 35), o cuidado e a proteção como política pública podem assumir sentidos negativos quando na oferta de mais tempo de escola enquanto mais tempo do mesmo. Educar para compensar atrasos, ajudar os menos capazes, diminuir fracassos, enfim mais “educação das condutas” é o risco presente em ações desta modalidade.

estrutural, a saber, que a aquisição das proteções sociais é feita especialmente a partir da inscrição dos indivíduos nos grupos protetores⁷ (op. cit, p. 39).

Diante de novos riscos de fratura social, ou como diz Castel ante “uma nova geração de riscos [...] industriais, tecnológicos, sanitários, naturais, ecológicos, etc. [...] ser protegido é estar em condições de enfrentar os principais riscos da vida” (2005, p. 60). Daí que proteção social segundo Castel (2005, p. 81) é “não somente a concessão de benefício em favor dos mais necessitados para evitar-lhes uma decadência total. No sentido forte da palavra, ela é para todos a condição básica para que possamos continuar a pertencer a uma sociedade de semelhantes”.

Tal concepção de proteção remete a questão para o campo da seguridade social. Ser protegido nas sociedades capitalistas, historicamente, é sinônimo de acesso ao sistema de seguridade enquanto um conjunto de serviços coletivos para uso nas situações de infortúnios por parte daqueles que demandam por segurança. Entretanto, com os investimentos em políticas públicas no Brasil, resultado em grande medida de ações coletivas promovidas também pelos movimentos sociais, temos visto ampliar-se a ideia de proteção. O uso do conceito de “sistema de proteção social” utilizado por Draibe (2003) tem conotação similar ao uso da expressão Estado de Bem Estar Social, abrangendo os velhos e novos riscos sociais, ampliando o conceito de seguridade social, enquanto sistemas de saúde, assistência social e previdência.

A aplicação deste preceito para o conceito de proteção passa a assegurar “homens e mulheres do triplo veneno ‘silenciamento, exclusão e humilhação’ – porém o que é o mais importante pode se tornar (e em geral se torna) uma fonte prolífica da solidariedade social que transforma a ‘sociedade’ num valor comunal”, afirma Bauman (2013, p. 25). Assim, o sistema de proteção tal qual descrito por Draibe (op. cit.) assevera que as políticas sociais acolhem uma dupla dimensão: seletiva (com baixo impacto social, limita as ações aos segmentos pobres com seus programas voltados para o combate da pobreza e aos que possuem cobertura do sistema de previdência) e inclusiva (baseado

⁷ A primeira determinante, segundo Castel (2005), é relativa ao crescimento econômico, portanto de ordem conjuntural.

nos princípios de justiça social e solidariedade com maior ou menor universalismo, tal qual a política educacional).

Dito isto, reafirmamos o PME enquanto indutor de uma política pública de educação integral. Mas o que isto representa de novo? Apresentamos, neste momento, alguns pontos de inflexão. O primeiro é exatamente reafirmar a proximidade entre os modelos didático-metodológicos de projetos socioeducativos e as oficinas na modalidade do PME.

O segundo, atenta para o fato de o Ministério da Educação e Cultura propor uma ação de caráter focalizado no interior de uma política eminentemente universal. Noutros tempos, a exemplo do “bolsa-escola” e do “bolsa-alimentação”, também voltados a alunos de escolas pública, tais ações eram gestadas e implementadas pelas áreas onde se pretendia o impacto; a saber a saúde e a educação (DRAIBE, 2003). O PME, por sua vez, é pensado, gerido, financiado e avaliado pelo próprio MEC, mesmo que em conjunto com outros ministérios, inscrevendo-se o Programa no campo da intersectorialidade.

Uma terceira questão permite apontar para uma certa divergência entre o PME e os projetos socioeducativos. Estes se firmaram, historicamente, a partir de uma lógica que contempla a preparação para o trabalho, afirmando uma cultura do trabalho para crianças e jovens adolescentes oriundos das classes populares. Somente após a promulgação do ECA é que se percebe uma reorientação destas práticas para ações de natureza cultural. Vê-se em algumas experiências engajadas: a visitação a museus, participação em movimentos por melhorias nos bairros e pela luta por direitos, viagens de curto percurso, se constituírem em atividades educativas que se deslocam da prescrição do trabalho educativo.

O PME, por sua vez, na sua organização pedagógica propõe a oferta de oficinas a partir da definição de macro campos. São eles: acompanhamento pedagógico, comunicação, uso de mídias e cultura digital, cultura, artes, e educação patrimonial, educação ambiental, esporte e lazer, educação em direitos humanos e promoção da saúde. A descrição destes macrocampos aposta na oferta de oficinas muito diversificadas em que a educação pelo e para o trabalho parece não se fazer presente, ao menos

enquanto orientação geral. Outrossim, o Programa pode representar a possibilidade de experienciar ações que, ao explicitar a desigualdade presente também no interior da escola, reconheça não somente a sua existência mas criem condições para a sua eliminação. Desta feita, ações afirmativa, indutoras de um maior e melhor aproveitamento escolar ao se converterem em formação integral se constituem em direito social, quebrando com a ossatura das posições hegemônicas que se mantém centradas na meritocracia.

Contudo, entendemos que há uma questão ainda em aberto que merece ser examinada no âmbito desta investigação. Nos perguntamos sobre o risco de uma "educacionalização do social" (LOCKMANN, 2013). Nesse sentido, convém deixar de tomar a proposta da educação integral ou de ampliação de mais tempo de escola somente na sua evidência de benefícios e vantagens e passar a constitui-la como uma questão. Isto é, deixar de toma-la como uma ação de "natural" interesse de proteção e cuidado às populações vulnerabilizadas e analisá-la a partir da relação de forças que se constituem nesse campo. O que significa para Coraggio (2000, p. 22) considerar a relação entre a educação e os ordenamentos em torno do ajuste estrutural, numa tentativa feita pelos organismos multilaterais ligados ao sistema financeiro internacional de "evitar que a globalização [gerasse] mais empobrecimento e exclusão, afetando as possibilidades de uma paz mundial que [desse] estabilidade e sustentação às tendências em curso", tomando o paradigma do "Desenvolvimento Humano" como fio condutor. Para isto é necessário que revisitemos a década de 90, não somente como o período em que emerge o ECA e a sua doutrina de proteção integral, mas também a década em que no vácuo das políticas públicas da Assistência Social e da Educação, os socioeducativas emergiram de forma mais consistente. Assim, a análise do sistema de proteção e do cuidado dos mais vulneráveis no contemporâneo precisa considerar também o exame dos interesses que toma o tema da qualidade da educação como condição de eficiência econômica.

Bibliografia:

- ARROYO, Miguel. O direito a tempos-espços de um justo e digno viver. In MOLL, Jaqueline et al. **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012. P. 33-45.
- BAUMAN, Zygmunt. **Danos Colaterais**. Desigualdades sociais numa era global. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Lei n. 9394, de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** – LDB. Brasília, 1996. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil.03/leis/9394.htm>>. Acesso em: 30 out. 2013.
- BRASIL. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. **Institui o Programa Mais Educação**. Disponível em: <www.abmes.org.br/abmes/legislacoes/visualizar/id/220>. Acesso em: 12 nov. 2013.
- BRASIL. Decreto nº 7.083 de 27 de janeiro de 2010. **Dispõe sobre o Programa Mais Educação**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm>. Acesso em: 13 nov. 2013.
- BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm Acesso em: 06/04/2014.
- CARVALHO, Maria do C.; AZEVEDO, Maria J. **Ações complementares à Escola no âmbito das políticas públicas**, 2004. Inédito.
- CASTEL, Robert. **A insegurança social**. O que é ser protegido. Petrópolis: Vozes, 2005.
- CORAGGIO, José Luis. **Desenvolvimento Humano e Educação**. São Paulo: Cortez. 2000.
- DAYRELL, Juarez; et all. Os jovens educadores em um contexto de educação integral. In: MOLL, Jaqueline et al. **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012. p. 157-171.
- DRAIBE. Sonia, A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social** [online]. 2003, vol.15, n.2, pp. 63-101. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200004>. Acesso em: 28/03/2014.
- GIOLO, Jaime. Educação em tempo integral: cinco dimensões para (re)humanizar a educação. In: MOLL, Jaqueline et al. **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012. P. 94-105.

HADDAD, S. Homenagem. **Revista Brasileira de Educação**, v.14(41): 01. maio/agosto 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n41/v14n41a14.pdf> Acesso em: 08/04/2014.

LOCKMANN, Kamila. **A proliferação das Políticas de Assistência Social na educação escolarizada: estratégias da governamentalidade neoliberal**. Tese de Doutorado de Kamila Lockmann, PPG-Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/79669> . Acesso: 05/04/2014.

MARTINS, José de Souza. **A sociedade vista do abismo**. Novos estudos sobre exclusão, pobreza e classes sociais. Petrópolis: Vozes. 2002.

MOLL, Jaqueline et al. **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012.

ROCHA, Silvio (org). **Escola Cidadã em Novo Hamburgo: participação, qualidade e aprendizagem**. Novo Hamburgo: Prefeitura Municipal, 2012.