

# POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS EM FOCO: O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM DISCUSSÃO<sup>1</sup>

Valéria Fernandes de ABREU<sup>2</sup>  
Elisangela da Silva BERNADO<sup>3</sup>

2

**RESUMO:** Este artigo destina-se a reflexão acerca das políticas públicas que vêm sendo adotadas e desenvolvidas no âmbito educacional no Brasil, no que diz respeito a educação (em tempo) integral. Aborda a educação como vertente das políticas sociais existentes em nosso país. Considera também a operacionalização do Programa Mais Educação, enquanto programa indutor do Governo Federal, na busca de uma educação (em tempo) integral, a qual vem tomando referência e proposta de um novo paradigma de educação. Tem-se como objetivo enfatizar a Escola como local primordial para realização do referido Programa, bem como, percepções na qualificação e trabalho de todas as pessoas envolvidas na instituição escolar. Utilizamos a pesquisa bibliográfica e documental. A revisão da literatura especializada com o objetivo de aprofundar o referencial teórico de suporte à investigação, bem como, a análise documental de leis, decretos, planos dentre outros em conexão com nossa temática. Analisando os dados levantados qualitativamente, uma das possíveis conclusões persegue a perenidade do programa em questão, repudiando improvisos, adotando uma política consciente e permanente de Estado para o tema da educação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política pública. Política educacional. Programa Mais Educação.

## INTRODUÇÃO

Entender as Políticas Públicas como conjunto de decisões, planos, metas e ações governamentais em nosso país, nas diferentes esferas quais sejam federal, estadual ou municipal, na busca da resolução de problemas de interesse público, se torna fundamental no processo de democratização da educação.

Para Rua (1998) a construção de políticas públicas se torna um processo complexo devido à diferenciação social e a diversidade de opiniões, interesses, valores

<sup>1</sup> Esta investigação é um braço da pesquisa “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”, aprovada no edital Jovem Cientista do Nosso Estado de 2014, coordenado pela Profa. Dra. Elisangela da Silva Bernado.

<sup>2</sup> Pesquisadora do Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI). Mestranda em Educação. UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22290-240. FAETEC - Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro. Instituto Superior de Educação do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro - RJ – Brasil. 20270-003 - valeria23fernandes@gmail.com

<sup>3</sup> Bolsista PNPd/CAPES. Pós-Doutoranda em Educação. UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro - Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 21941-901. Pesquisadora do Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral. UNIRIO - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - de Pós-Graduação em Educação. Rio de Janeiro – RJ – Brasil. 22290-240 - efelisberto@yahoo.com.br

que a sociedade aspira. A referida autora retrata a importância dialógica dos setores nas políticas públicas como Estado e Governo, iniciativa privada e as diversas organizações (ONGs, movimentos, fundações, dentre outros), discorrendo de que forma os temas entram nos debates públicos governamentais e como se formula uma política pública.

Nesta pesquisa, evidenciamos a educação, como primeiro dos dez direitos sociais da Constituição Federal de 1988 em seu artigo 6º. Entendemos que as políticas sociais se inserem em um plano diluído do macro de políticas públicas, perseguindo uma totalidade maior. São, portanto, as políticas públicas que dão visibilidade e materialidade ao Estado e por isso, são definidas como sendo o Estado em ação (AZEVEDO, 2001 apud MATTOS, 2006).

Apesar da universalização institucional das crianças no Brasil contemplar um índice elevado, apontamos a necessidade de uma educação de qualidade para todos. Essa proposta, vem sendo perseguida por meio da ampliação da jornada escolar nas instituições de ensino. As iniciativas do Governo em adotar medidas que resulte na melhoria dessa qualidade têm contribuído de forma significativa, uma vez que as crianças e jovens, de forma gradativa, vêm permanecendo maior tempo dentro das escolas. No que diz respeito ao acesso, a divulgação do governo em relação ao número de matrículas, atingimos a “[...] universalização de 97% de alunos inscritos na rede de ensino, sabemos que há hiatos e discrepâncias regionais nesse atendimento [...]” (GUARÁ, 2006, p.20).

Entendemos que as práticas sociais desenvolvidas no campo das políticas sociais públicas correspondem, no plano ideopolítico, a representações acerca de seus destinatários, num complexo processo de constituição do reconhecimento social desses sujeitos. Isto significa que a institucionalidade da vida em sociedade, ao definir as práticas sociais que a orientam, define também o lugar dos sujeitos que vão, ao longo de sua existência social, integrá-las.

As Políticas Públicas, por meio de seus programas, vêm tendo avanços na sua regulamentação, no que se refere à ampliação da jornada escolar. Há preocupação quanto à adequação nas instituições escolares no sentido de atender as exigências da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/ 1996.

Outros documentos legais que sucederam a Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (BRASIL, 1996), como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, Decreto nº 6.094/2007 e especificamente, o FUNDEB, Lei nº 11.494/2007, são fundamentais para a constituição e consolidação da proposta de escola de tempo integral. Os dois

Planos Nacionais de Educação compreendidos para os períodos 2001/2011 e de 2014/2024, também corroboram no sentido de assegurar que as escolas brasileiras, gradativamente, atendam aos alunos em tempo integral.

Nessa conjuntura, emerge o Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/10, constituindo-se como estratégia do Ministério da Educação, para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. Observando as estruturas curriculares das experiências de educação (em tempo) integral, podemos observar diferentes práticas retratando a multiplicidade de políticas, projetos e experiências. Percebemos, também, que ao longo de sua existência, vem encontrando entraves no que diz respeito a sua concepção. Segundo Menezes (2009, p. 71):

Embora a LDB contenha determinações tanto sobre a educação integral, quanto sobre a ampliação do tempo escolar, não se pode afirmar que a ampliação do tempo nessa legislação esteja diretamente relacionada ao objetivo da formação integral do ser humano para a implementação da educação integral.

Diante do contexto exposto, entendemos que o Programa Mais Educação se torna uma valiosa proposta, viabilizando recursos financeiros, para que as instituições de ensino adquiram materiais tornando realizável projetos almejados pela sociedade. Nesse pensar, questionamos: O que está faltando à efetivação de uma educação integral? Será ausência de políticas? Ou será o planejamento das instituições? Será que as escolas estão indiferentes ao destino das nossas crianças e adolescentes? Ou, de que forma os implementadores do Programa visam viabilizá-los? Em uma perspectiva reprodutivista? Ou, seguindo pistas emancipatórias?

Propomos nesse artigo, a reflexão e o debate acerca das políticas públicas que estão sendo implementadas no âmbito educacional brasileiro, a partir da Lei de Diretrizes e Bases de 1996, especificamente na educação (em tempo) integral. O suporte metodológico pautou-se em uma pesquisa documental e bibliográfica.

Estruturamos esse artigo em quatro seções, além desta introdução. A primeira seção apresenta definições de políticas públicas. A segunda seção pretende discutir a educação como uma das políticas sociais existentes em nosso país. A terceira seção contempla discussões acerca do Programa Mais Educação, um programa indutor de educação em tempo integral do Governo Federal e na parte final trazemos algumas considerações.

## POLÍTICA PÚBLICA: O ESTADO EM AÇÃO

Políticas públicas “dão visibilidade e materialidade ao Estado e por isso, são definidas como sendo o Estado em ação” (AZEVEDO, 2001 apud MATTOS, 2006, p.2). Dessa forma, as ações de programas implantados pelo Estado, o projeto de governo, são voltados para setores universais ou específicos da sociedade.

Política, palavra de origem grega, *politikó*, “refere-se a tudo que diz respeito à cidade e, por conseguinte, ao urbano, civil, público e social” (MATTOS, 2006, p.2). A palavra pública, de origem latina, *publica*, significa povo. Do ponto de vista etimológico, refere-se à participação do povo nas decisões da cidade, território, seu espaço de vivência. Essa participação sempre sofre alterações, tanto no nível temporal quanto no espacial. Tomada qualquer referência, um agente sempre foi fundamental no acontecimento da política pública: o Estado. Na concepção grega-ateniense, a culminância do processo democrático, se dá pela ação direta de seus cidadãos, ou seja, o Estado representa efetivamente a decisão de uma maioria.

Alguns fatores contribuem para a implantação de uma política pública. Podemos citar a adoção de políticas restritivas de gasto, previsto na agenda da maioria dos países em desenvolvimento. Nesse cenário e a partir dessas políticas, passou-se a ter uma maior visibilidade na parte das políticas econômicas e sociais. Um fator importante, foi a substituição das políticas *keynesianas*<sup>4</sup> por políticas restritivas de gasto, de viés liberal. Essa substituição de receituário liberal se deu através das novas visões sobre o papel dos governos. Considerando a política pública, houve também uma preocupação no intuito de equilibrar a receita e a despesa, bem como, a intervenção do Estado na economia e nas políticas sociais. De forma mais intensa, na década de 1980, este compromisso passou a ter mais ênfase, em especial nos países com trajetórias inflacionárias como os da América Latina. Outro fator relevante, se relaciona com os países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém democratizados, seria dificuldade de equacionar acordos políticos, desenhando uma política pública capaz de alavancar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte

---

<sup>4</sup>À guisa de ratificação, a comum referência ao *keynesianismo*, procede da concepção do economista John Maynard Keynes (1883-1946), ideólogo principal das políticas econômicas adotadas para o enfrentamento das crises liberais que assolaram o mundo nos anos 1920-1930, sobretudo nos Estados Unidos da era Roosevelt (1932-1945). Tal política tinha como fundamento a intervenção do Estado na economia, regulando as relações sociais e o próprio capitalismo.

da população, combinação que não se fez presente, pois o que ocorreu foi restrição de direitos sociais.

Na específica da área de políticas públicas, destacaremos a contribuição de quatro grandes fundadores: H. Laswell (1902-1978), H. Simon (1916-2001), C. Lindblom e D. Easton (1917-2014).

Na visão, do cientista político canadense Easton, uma “teoria geral” da Ciência Política deveria consistir em um sistema dedutivo de pensamento, com um número limitado de postulados, como pressupostos e axiomas, um corpo de generalizações empiricamente validadas que poderia ser deduzido em uma ordem descendente para especificar e prover explicações causais preditivas do comportamento político (BEVIR, 2006, p.592 apud AMADEO, 2011, p.19).

Para Rua (1998, p.1), “As políticas públicas envolvem, portanto, atividade pública”. A referida autora traz as contribuições de Easton (1970 apud RUA, 1998) para esclarecer os procedimentos destinados à resolução pacífica de conflitos: *inputs* (originários do meio ambiente) e *withinputs* (demandas originadas no interior do próprio sistema político). De acordo com Easton (1970 apud RUA, 1998, p.2, grifo nosso):

[...] os *inputs* e os *withinputs* podem expressar demandas e suporte. As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc.

Faz referência à complexidade da vida em sociedade e aos conflitos de interesse existentes com a diversidade de opiniões, de valores, e uma série de assuntos, que perpassam a formulação de uma política pública.

O último aspecto abordado pela autora se refere à implementação de políticas públicas percorrendo a tomada de decisões até chegar a avaliação, ou seja, há um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relação de grande complexidade e o mundo exterior de trabalho.

## **POLÍTICAS SOCIAIS: A EDUCAÇÃO EM DISCUSSÃO**

As políticas sociais são estratégias e resultado dos interesses sociais, de um determinado grupo e a sua relação de forças, de acordo, com o modelo de sociedade que se pretende manter. Segundo Bianchetti (2001, p.88), as políticas sociais são consideradas:

[...] como as estratégias promovidas a partir do nível político com o objetivo de desenvolver um determinado modelo social. Estas estratégias se compõem de planos, projetos e diretrizes específicas em cada área de ação social. Em termos globais, integram estas políticas ligadas à saúde, educação, habitação e previdência social.

As políticas educacionais são ações integrantes previstas nas políticas sociais. Dessa forma, há preocupação não só a oferta do acesso nas instituições escolares, mas, na qualidade desse ensino.

Utilizando o conceito de política pública de Thoening (2006), consideramos que as políticas educativas podem ser definidas como programa de ação governamental, informadas por valores e ideias, se dirigindo aos públicos escolares. Sua implementação se dá pela administração e pelos profissionais da educação. Levando em consideração a educação, a tomada de decisão, se baseia em defesa dos valores universais, como, por exemplo, a laicidade e o ideal de igualdade.

No Brasil, o processo histórico da política educacional vem encontrando como desafio a desigualdade de oportunidades e o aumento da qualidade, aliado à “[...] lógica da descontinuidade, por carência de planejamento de longo prazo [...]” (DOURADO, 2007, p. 925).

Reportamos, brevemente, a Constituição Federal de 1988, a qual menciona a educação como “[...] direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao **pleno desenvolvimento da pessoa**, seu preparo para cidadania e sua qualificação para o trabalho [...]” (BRASIL, 1988, art. 205, grifo nosso). Entendemos que a expressão grifada subjaz uma lógica de educação integral na construção de relações na direção do aperfeiçoamento humano.

Enfatizamos que existem diversas concepções explicativas do conceito de educação integral (GUARÁ, 2006). De acordo com Paro (2009, p. 13), “Ou a educação é integral ou não é educação”. E, neste pensar, de educação integral, a proposta de ampliação da jornada escolar vem enfatizando a possibilidade de novas oportunidades e construções de aprendizagem dos alunos.

Baseado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional (BRASIL, 1996), em seus artigos 2º, 34º e 87º, determinações jurídicas no que se refere o “pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art.2º); “o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino” (art.34, §2º) e “[...] serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral” (art. 87, §5º).

Analisando a referida Lei, destacamos a ausência da determinação sobre educação integral e ampliação do tempo integral para todos os segmentos da educação básica, sendo mencionada exclusivamente, o ensino fundamental. Ressaltamos também, que a referida Lei, não deixa claro, a relação entre ampliação da jornada escolar e a educação integral. Discorrendo sobre o tema, Menezes (2009, p. 72) ainda constata que:

O estabelecimento do progressivo aumento do tempo escolar pode estar associado a outros fatores, a citar, aqueles relacionados à proteção social da criança e do adolescente e aos direitos de pais e mães trabalhadores. No entanto, a ausência de uma maior clarificação dessa relação na legislação, em acordo com os princípios do direito, também não obstaculiza sua enunciação.

Em relação à valorização de experiências extracurriculares, encontramos (art. 3º, inciso X) uma resolução para as parcerias institucionais. Coelho (2009 apud MAURÍCIO, 2014, p.187) aprofunda o debate em torno dessa temática ao retratar sobre duas concepções de educação integral:

Distinguimos uma *concepção sociohistórica* de outra, que denominamos de *contemporânea*, quando estudamos a educação integral. A primeira tem como base, uma perspectiva de formação humana multidimensional, necessária na construção de uma cidadania mais crítica e emancipadora. Já a segunda traz, em seu bojo, algumas ideias que vem sendo construindo principalmente ao longo dos séculos XX e XXI, primando por uma visão em que a escola aparece como mais um dos equipamentos educativos, ao lado de cidades “que educam”, da integração com outros “serviços”, como os de assistência social, entre outras características.

Na perspectiva contemporânea, educação integral, amplia a integração entre os espaços formais de ensino e o território, sugerindo uma abertura de possibilidades para as crianças e jovens. Vale ressaltar, que as parcerias quando estabelecidas, devem preocupar-se com projetos e ações, oriundas da comunidade escolar dando visibilidade a

construção de conhecimentos de todos os envolvidos, bem como, o desenvolvimento físico, psíquico e emocional.

Na discussão sobre a educação integral e as leis que regem nossa nação, observamos a Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001) e a Lei 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a). Os dois Planos Nacionais de Educação, compreendidos para os períodos 2001-2011 e de 2014/2024, corroboram no sentido de assegurar que as escolas brasileiras, gradativamente, atendem aos alunos em tempo integral. No primeiro PNE, os aportes que dizem respeito à ampliação da jornada escolar se encontram nas metas 18 e 21 (segmentos Educação Infantil e Ensino Fundamental). A meta 18 determina “Adotar progressivamente o atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos” e meta 21 visa “Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente.” Comparando com a LDB/96, o referido Plano amplia para o segmento da educação infantil o tempo integral, delimitando uma carga horária mínima diária de sete horas para as instituições de tempo integral.

Menciona o segundo PNE, na meta 6, “[...] oferecer educação em tempo integral em, no mínimo 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.” Nessa meta, amplia-se, ainda que de forma reservada, o quantitativo de alunos matriculados nas instituições de educação em tempo integral (SOUSA; ESPÍRITO SANTO; BERNADO, 2015).

Fortalecendo a CF/1988, em seu art. 205, que trata do direito à educação, houve a necessidade de uma estruturação de recursos, no intuito, de sistematizar a redistribuição dos recursos (BRASIL, 1988). O Congresso Nacional aprovou dois fundos direcionados ao financiamento. O primeiro, Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996 e regulamentado pela Lei nº 9.424 de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2264 de junho de 1997, vigorando de 1997 a 2006. Foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, com vigência estabelecida para o período

2007-2020. Ressaltamos, que o Fundeb, apresenta destinação de recursos para o ensino de tempo integral.

São destinatários do referido Fundo, os Estados, Distrito Federal e Municípios que oferecem atendimento a educação básica. Na distribuição dos recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas pelo Censo Escolar.

A Resolução nº 1 de 2014 (BRASIL, 2014b), em seu art. 1º demonstra as ponderações aplicáveis entre as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2015.

- I - creche em tempo integral:
  - a) pública: 1,30;
  - b) conveniada: 1,10.
- II - pré-escola em tempo integral: 1,30;
- III - creche em tempo parcial:
  - a) pública: 0,80;
  - b) conveniada: 0,80.
- IV - pré-escola em tempo parcial: 1,00;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;
- IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,30;
- X - ensino médio urbano: 1,20;
- XI - ensino médio no campo: 1,30;
- XII - ensino médio em tempo integral: 1,30;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional: 1,30;
- XIV - educação especial: 1,20;
- XV - educação indígena e quilombola: 1,20;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80;
- e
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20.

## **O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM FOCO**

No Brasil, alguns grupos de diferentes tendências e correntes discutiram ao longo do tempo sobre a educação integral, e, de acordo com Coelho (2009), dentre esses, os católicos, os quais defendiam uma educação integral voltada para atividades intelectuais, físicas, artísticas e ético-religiosas, aliadas a uma disciplina rigorosa. Já nos anos de 1930, Anísio Teixeira tem grande destaque, pois o mesmo refletia acerca das instituições públicas e as implementava tendo como um de seus objetivos uma formação completa, que segundo a autora muito se aproximava de uma “educação integral”. Anísio Teixeira defendia a construção de um currículo em que se desenvolvessem

atividades cognitivas, físicas e estéticas, juntamente a um horário que permitisse boa alimentação (COELHO, 2009).

Nos anos de 1950, Anísio Teixeira tentou efetivar a implantação de um sistema público de escolas no Brasil com o intuito de promover uma jornada escolar em tempo integral, aliada a uma formação completa. Porém, a tentativa não perpetuou, tanto dos Cieps (Centros Integrados de Educação Pública), no Estado do Rio de Janeiro, quanto os Caics (Centros de Atenção Integral à Criança), em âmbito nacional, nas décadas de 1980 e 1990 (COELHO, 2009; CAVALIERE, 2009; MAURÍCIO, 2014).

A educação (em tempo) integral está presente na legislação nacional brasileira por meio da Constituição Federal de 1988, nos artigos 205, 206 e 227; no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8069/1990); na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) nos artigos 34 e 87; no Plano Nacional de Educação (Lei nº 10.172/01) e no Fundo Nacional de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização do Magistério (Lei nº 11.494/2007).

Percorrendo nossa análise, citamos a política indutora na busca de uma educação (em tempo) integral do Governo Federal, a qual vem tomando referência, a tentativa de uma proposta de educação, concretizada no Programa Mais Educação.

Os documentos desse Programa buscam viabilizar a construção da tão almejada qualidade de ensino. Propostas de fundamentações e práticas vêm culminando em lógicas diferenciadas de ações, tempos, espaços educativos, parcerias, intersetorializações, bem como, percepções na qualificação e trabalho de todas as pessoas envolvidas na instituição escolar.

O Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/10, constitui-se como estratégia do Ministério da Educação, para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. Esse documento foi assinado pelos ministros Fernando Haddad (Educação), Patrus Ananias (Desenvolvimento Social e Combate à Fome), Orlando Silva (Esportes) e Gilberto Gil (Cultura).

Dessa forma, estão envolvidos na execução do Programa os Ministérios da Educação, do Esporte, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Cultura, da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente e a Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República. Como resultado dessa articulação, criou-se o Fórum Interministerial “Mais Educação”, de caráter normativo, deliberativo, articulador e resolutivo.

A Portaria Interministerial nº 17/2007, no seu art. 1º, parágrafo único, institui o Programa Mais Educação com “o objetivo de contribuir para formação integral de crianças, adolescentes e jovens” e “[...] será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços socioculturais, de ações socioeducativas no contraturno escolar.”

Essas ações devem abarcar os âmbitos da educação, arte, cultura, esporte e lazer, mobilizando-os para a melhoria do desempenho educacional, para o cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, para a garantia da proteção social e da formação para a cidadania, incluindo as perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmicas de rede. (BRASIL, 2007c).

Enfatizamos o emprego da palavra “contraturno” por entender que há nela negação de uma visão integral de ensino. As atividades de "artes, cultura, esporte, lazer" vêm sendo abordadas como atividades complementares, não pertencentes ao currículo escolar. Esse reducionismo da perspectiva integral, no que se refere ao tempo e sua organização, se dá na construção de que a instituição de ensino, independente, da sua extensão de carga horária, tem de perceber aluno como um todo. E, neste pensar, de educação integral, a proposta de ampliação da jornada escolar deveria enfatizar a possibilidade de novas oportunidades e construções de aprendizagem dos alunos.

Esse Programa traz em seu bojo, questões que nos fazem refletir sobre o sistema educacional brasileiro. Destacaremos a intersetorialidade e o caráter local das ações.

O Decreto nº 7.083/10, em seu Art. 1º, tem por finalidade contribuir para a melhoria da aprendizagem, por meio da ampliação do tempo de permanência das crianças:

§ 3º As atividades poderão ser desenvolvidas dentro do espaço escolar, de acordo com a disponibilidade da escola, ou fora dele sob orientação pedagógica da escola, mediante o uso dos equipamentos públicos e do estabelecimento de parcerias com órgãos ou instituições locais. (BRASIL, 2010).

A intersetorialidade busca estimular parcerias entre as esferas públicas e os setores público e privado, com intuito de ampliar os espaços sócioeducativos. Esse fato demonstra uma possibilidade de extensão entre as diferentes esferas, ampliando o capital cultural das crianças e jovens.

No artigo 2º do referido Decreto, encontramos princípios da educação integral:

II - a constituição de territórios educativos para o desenvolvimento de atividades de educação integral, por meio da integração dos espaços escolares com equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas públicas, praças, parques, museus e cinemas. (BRASIL, 2010).

Nesse artigo, podemos observar a tentativa de parcerias, visando à ampliação dos espaços socioeducativos, bem como, a participação da sociedade civil e de organizações não governamentais. Ampliando essa discussão, a autora Coelho (2014, p.194) retrata:

Nesse sentido, é preciso refletir sobre essa busca de parcerias como “complemento” à ausência de espaço nas instituições formais de ensino. Se o propósito do município com experiência for a de construir também uma educação integral que tenha como fundamento uma formação mais completa para o aluno, o espaço apropriado para a realização dessas atividades formativas não pode ser complemento; deve, sim, se constituir como pressuposto político-pedagógico para tal. Dessa forma, depender de parcerias e de espaços que são emprestados “por tempo determinado” é estratégia que foge a essa concepção.

Essa estratégia das parcerias, pode se tornar uma valiosa ação se trabalhada na proposta de ofertar as crianças, jovens e adolescentes uma formação mais completa. Refletir no espaço externo requer equipamentos culturais, artísticos, científicos, entre outros que propiciem uma aprendizagem significativa.

Coelho (2009) afirma que a educação integral também engloba o tempo ampliado/integral na escola, pois ela deve ser constituída de formação e informação e de atividades para a construção da cidadania responsável e participativa. A autora também defende uma educação que mescle as atividades educativas, e não as fragmente, assim como programas implantados no país fazem.

Obviamente essas atividades podem acontecer dentro da escola ou fora dela, em outros espaços educativos, desde que haja uma intencionalidade formativo-educativa consubstanciada em planejamento(s) docente(s), em encontros coletivos de professores ou, ainda, no projeto político-pedagógico da instituição. (COELHO, 2009, p. 94).

Muitos desses projetos de educação integral em jornada ampliada voltam-se para extensão do tempo fora da escola, em atividades em outros ambientes e na maioria das

vezes sem nenhuma integração com os professores e atividades desenvolvidas em sala de aula.

Paro et al. (1988) chama a atenção para o fato de que existe um mínimo do acervo cultural, científico, tecnológico, produzido historicamente, a que o ser humano, para viver o seu tempo, precisa ter acesso, em nossa sociedade, independentemente da classe social a que pertença. A escola constitui um espaço sociocultural aonde o aluno vai experimentando uma vivência coletiva e formando uma concepção de mundo, de sociedade e de homem. Porém, o autor defende que as propostas de extensão diária da escolaridade devem dar prioridade à universalização da escola, em termos de acesso, permanência e efetiva apropriação de parte significativa do saber sistematizado para as amplas camadas de trabalhadores, já que este vem sendo negado à grande parte da população.

Setubal e Carvalho (2012) também atentam para novas demandas da educação, visto que a sociedade se modificada cada vez mais através da evolução tecnológica, linguística, cultural e etc. Para Setubal e Carvalho (2012, p. 114),

Uma educação integral considera o desenvolvimento humano na sua integralidade. Pensa o desenvolvimento das competências cognitivas, imbricando-as enfaticamente às dimensões éticas, estéticas, físicas, afetivas e sociais.

Porém, destacam que para essa educação acontecer são necessárias mudanças tanto na gestão pública quanto na participação dos cidadãos nas tomadas de decisão e direcionamentos feitos pelo Estado. Não basta a sociedade pressionar e solicitar mudanças nas esferas políticas sem que realmente façam parte da transformação social, de modo que se consiga garantir uma educação pública que amplie não só o acesso, mas também a permanência e qualidade no sentido de possibilitar sociabilidade, mobilidade social e espacial. Mais ainda, as autoras trazem que a sociedade:

[...] não eliminou as desigualdades sociais; ao contrário, acirrou-as à medida que as apresenta como um mosaico de microdesigualdades percebidas como contingência individual e não mais resultantes de processos estruturais excludentes. (SETUBAL; CARVALHO, 2012, p.114).

Por isso, há também uma enorme importância no tipo de utilização pedagógica das horas adicionais nas quais as crianças permanecem na escola. Entendendo-se essa ampliação do tempo como o período em que as crianças e adolescentes ficam sob

responsabilidade da escola, dentro ou fora de suas dependências (CAVALIERE, 2009). Dessa forma, a escola com o tempo ampliado pode ter suas capacidades fortificadas como provedora de socialização e disseminadora cultural. Para isso, é preciso que a ampliação da permanência dos alunos na escola tenha um projeto que além de ser compatível com o processo educativo local, esteja articulado com os processos sociais. Para Cavaliere (2009, p. 52), a ampliação do tempo de escola que tem se caracterizado no Brasil sob duas vertentes:

[...] uma que tende a investir em mudanças no interior das unidades escolares, de forma que possam oferecer condições compatíveis com a presença de alunos e professores em turno integral, e outra que tende a articular instituições e projetos que ofereçam atividades aos alunos no turno alternativo às aulas, não necessariamente no espaço escolar, mas preferencialmente, fora dele.

Sem apresentar esses modelos como já cristalizados ou de forma antagônica, e sim provocando uma reflexão, a autora, traz que nesse momento em que se investem recursos públicos em ambas as direções,

[...] nomearemos **um modelo como escola de tempo integral e o outro como aluno em tempo integral**. No primeiro, a ênfase estaria no fortalecimento da unidade escolar, com mudanças em seu interior pela atribuição de novas tarefas, mais equipamentos e profissionais com formação diversificada, pretendendo propiciar a alunos e professores uma vivência institucional de outra ordem. No segundo, a ênfase estaria na oferta de atividades diversificadas aos alunos no turno alternativo ao da escola, fruto da articulação com instituições multissetoriais, utilizando espaços e agentes que não os da própria escola, pretendendo propiciar experiências múltiplas e não padronizadas (CAVALIERE, 2009, p.53, grifo nosso).

Neste sentido, é de fundamental importância para a reflexão dos conceitos trazidos que acabam se confundindo ou tratados como a mesma coisa pelo senso comum, que são eles: ampliação da jornada escolar, atividades/oficinas no contraturno, educação em tempo integral, reforço escolar, etc.

Mais ainda, Cavaliere (2002, p. 262) assevera que um ponto ideal na vida escolar seria:

[...] a recepção pela escola da criança como um ser integral, ou seja, um indivíduo em suas diversas dimensões. Desta forma estaria a escola balizando a configuração intencional de seu ambiente em experiências individualmente e socialmente relevantes, e evitando pré-conceitos e cristalizações que lhe retirariam a capacidade de promover processos significativos de reconstrução da experiência. Uma das

bases da concepção de educação integral é, justamente, esta predisposição de receber os educandos como indivíduos multidimensionais.

Deste modo, a concepção de educação integral deveria reconhecer o educando como um todo e não como um ser fragmentado. Maurício (2009, p. 26) entende que:

[...] esta integralidade se constrói através de linguagens diversas, em variadas atividades e circunstâncias. A criança desenvolve seus aspectos afetivo, cognitivo, físico, social e outros conjuntamente. Não há hierarquia do aspecto cognitivo, por exemplo, sobre o afetivo ou social. Por isso, as atividades a que é exposta devem envolver multiplicidade de aspectos para benefício de seu desenvolvimento. Por outro lado, a criança vai se desenvolver de qualquer maneira, com escola ou sem ela, com mais tempo ou não no ambiente escolar- o processo educativo se fará de alguma forma.

Por fim, mas sem esgotar a temática, já discutida nos anos 80, e que ainda se mantém atual, Paro et al. (1988, p.17) alegam que

[...] os projetos de escola pública de tempo integral parecem constituir, no momento presente, tentativas de sanar deficiências profundas em duas áreas específicas de políticas sociais – a da educação e a da promoção social. No primeiro caso, os projetos apresentam-se como alternativa para enfrentar os sérios problemas de fracasso escolar que percorrem a rede pública de ensino de ponta a ponta, mantendo elevados os índices de evasão e repetência. No segundo, eles constituem busca de soluções para o problema de abandono real ou latente de crianças e adolescentes e em alternativas de prevenção da delinquência.

[...]

A escola pública de tempo integral surge, assim, como uma das “soluções novas” para os problemas gerados pela crise econômica no âmbito educacional e na esfera da segurança pública, uma vez que tal crise, ao potencializar o problema de violência, em cujo interior ganha relevo a questão do impropriamente chamado “menor”, recoloca, por outra via, a discussão sobre a função da escola e sobre a qualidade do ensino que a rede pública oferece.

Ampliar o tempo dos discentes sob responsabilidade da escola é fundamental na busca por equidade e maior qualidade na educação brasileira. Mas é preciso ir além quando tratamos de jornada escolar ampliada. É importante considerar que a educação em tempo integral deve propiciar múltiplas oportunidades de aprendizagem por meio do acesso à cultura, arte, esporte, ciência e tecnologia, por meio do acesso a atividades planejadas com intenção pedagógica e articuladas com o projeto político pedagógico da escola, e assim proporcionar ao estudante uma educação integral (SOUSA; ESPIRITO SANTO; BERNADO, 2015).

O novo Plano Nacional de Educação (PNE), sancionado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, propõe em sua sexta meta oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos (as) alunos(as) da educação básica (BRASIL, 2014a). Como já exposto, a meta 6 compreende uma proposta de ampliação da jornada diária de forma gradual nas escolas públicas brasileiras. Atualmente, a educação em tempo integral ganhou destaque no Brasil, surgindo, assim, diversas iniciativas impulsionadas pelo governo e organizações da sociedade civil, no intuito de melhorar o ensino público e superar as desigualdades sociais e educacionais existentes no país (SOUSA; ESPIRITO SANTO; BERNADO, 2015).

### **ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

Na Educação, o Estado vem ofertando Políticas Públicas perseguindo a qualidade da educação, a melhoria das práticas pedagógicas por meio de documentos que viabilizam os debates e reflexões do processo ensino aprendizagem, bem como, a formação continuada dos docentes. É fundamental a ação governamental, atuando não só no financiamento, mas também ofertando as condições necessárias para as reformas e mudanças no campo educacional, congregando as várias instâncias de representações sociais, buscando, democraticamente, equalizar as várias diferenças de concepções, mas tendo claro o objetivo de tornar o país mais inclusivo e menos desigual.

Faz-se necessário estabelecer vínculos entre as elaborações de gabinetes ministeriais e o chamado "chão da escola", onde, efetivamente acontece o cotidiano educativo. Também devemos considerar e estimular o protagonismo dos agentes educativos, professores e professoras em especial. Ir além, tendo clareza de quem é o nosso educando, o que pensa, o que aspira, guardadas todas as diversidades de um país continental como o nosso, bem como, envolver toda a comunidade escolar, dando destaque para a participação das famílias no processo de elaboração e execução dos programas.

Ao perseguir a perenidade desses programas, devemos repudiar improvisos e promoções de nomes e siglas partidárias, adotando uma política de Estado para o tema da educação que tenha estrutura suficiente para enfrentar as oscilações políticas, econômicas e sociais e refletindo sobre as possíveis discontinuidades de seu planejamento e implementação nas escolas.

Vale ressaltar, ainda, que a escola pública no Brasil tem como desafio a ampliação do tempo escolar, ou seja, a educação (em tempo) integral para todas as crianças, os adolescentes e os jovens. A questão espaço/tempo dentro das instituições escolares, bem como, as experiências promovidas nos espaços extraescolares também devem fazer parte das reflexões daqueles que, envolvidos com as tentativas de mudanças, almejam uma proposta da educação integral na escola pública de tempo integral, abarcando os aspectos social, teórico e pedagógico. Acreditamos em soluções políticas e pedagógicas que emancipem os indivíduos em uma perspectiva de formação holística, integral e inclusiva.

### ***PUBLIC POLICY EDUCATIONAL FOCUS: THE PROGRAM MORE EDUCATION FOR DISCUSSION***

---

**ABSTRACT:** *This article is intended to reflect on the public policies that have been adopted and developed in the education sector in Brazil, with regard to education (in time) full. Addressed education as a component of existing social policies in our country. It also considers the operation of the More Education Program, while inducing a program of the Federal Government, in seeking an education (in time) full, which has been taking reference and proposed a new paradigm of education. It has been intended to emphasize the school as a prime location for realization of this program, as well as perceptions in the qualification and work of all people involved in schools. We use bibliographic and documentary research. The review of the literature in order to deepen the theoretical framework to support the research, as well as the desk review of laws, decrees, plans and others in connection with our theme. Analyzing the data collected qualitatively, one of the possible conclusions pursued is the continuation of the program in question, repudiating improvisations, adopting a conscious and permanent policy of the State on the theme of education.*

**KEYWORDS:** *Policy. Educational policy. More Education Program.*

---

### **REFERÊNCIAS**

AMADEO, J. Teoria política: um balanço provisório. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 17-34, jun. 2011. Disponível em:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782011000200003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000200003&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 02 set. 2015.

BIANCHETTI, R. G. **Modelo Neoliberal e políticas educacionais**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2001.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jun. 2014a. Edição extra, p. 1.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 1, de 24 de julho de 2014. Aprova as ponderações aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, para vigência no exercício de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 2014b. Seção 1, p. 8.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Edição extra, p. 2.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação, pela União Federal, em regime de colaboração com municípios, distrito federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Seção 1, p. 5.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (FUNDEB), regulamenta a Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 nov. 2007b. Seção 1, p. 18.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2007c. Seção 1, p. 5.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do ato das disposições constitucionais transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 2007d. Seção 1, p. 7.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e determina outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 jun. 1997.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção 1, p. 1.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 02 set. 2015.

CAVALIERE, A. M. V. Escolas em tempo integral versus alunos em tempo integral. **Em Aberto**, Brasília, v.22, n.80, p. 51-63, abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002.

COELHO, L. M. C. C. Educação fundamental nas escolas públicas: Qual tempo? Qual espaço? In: BARRA, V. M. L. da (Org.). **EDUCAÇÃO**: ensino, espaço e tempo na escola de tempo integral. Goiânia: Ed. da UFG, 2014. p.187-205.

\_\_\_\_\_. **Educação integral em tempo integral**: estudos e experiências em processo. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação e Sociedade**, Campinas, v.28, n.100, p.921-946, 2007.

EASTON, D. (Org.). **Modalidades de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.

GUARÁ, I. M. F. da R. É imprescindível educar integralmente. **Cadernos Cenpec Nova série**, [S.l.], v. 1, n. 2, ago. 2006. Disponível em:  
<<http://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/168>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

MATTOS, M. J. V. M. de. Reformas, mudanças e inovações educacionais e o papel do Estado: dilemas para melhoria da qualidade de ensino. **Revista Digital Doxo**, v. 1, n.2, p. 1-10, 2006.

MAURÍCIO, L. V. Escritos, representações e pressupostos da escola pública de horário integral. **Em Aberto**, Brasília. v. 22, n. 80, p. 15-31, 2009.

MAURÍCIO, L. V. (Org.). **Tempos e espaços escolares**: experiências, políticas e debates no Brasil e no mundo. Rio de Janeiro: Ponteio; FAPERJ, 2014.

MENEZES, J. S. da S. Educação integral & tempo integral na educação básica: Da LDB ao PDE. In: COELHO, L. M. C. da C. (Org.). **Educação integral em tempo integral**: estudos e experiências em processo. Petrópolis: FAPERJ, 2009. p.69-87.

PARO, V. H. 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, RJ, Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009. p. 13-20.

PARO, V. H. et al. Escola pública de tempo integral: universalização do ensino e problemas sociais. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, n. 65, p. 11-20, maio 1988.

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (Org.). **O estudo da política**: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 1-19.

SETUBAL, M. A.; CARVALHO, M. do C. B. de. Alguns parâmetros para a educação integral que se quer no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 25, n. 88, p. 113-123, jul./dez. 2012.

SOUSA, G. J. A. de.; ESPIRITO SANTO, N. C. do.; BERNADO, E. S. A sexta meta do PNE 2014-2024: um diálogo possível em busca de uma educação integral e(m) tempo integral. **ECCOS Revista Científica**, São Paulo, n. 37, p. 143-160, maio/ago. 2015. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/715/71543111009.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2016.

THOENING, J. Politique publique. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S. R. P. (Dir.). **Dictionnaire des politiques publiques**. 2. ed. Paris: Presses de SciencesPo, 2006. p.328-335.