

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL E(M) JORNADA AMPLIADA NO BRASIL

Alessandra Victor do Nascimento Rosa¹

Valdeney Lima da Costa²

RESUMO

Atualmente, a discussão sobre os temas *educação integral* e *ampliação da jornada escolar* vêm se tornando cada vez mais frequentes em contextos acadêmicos, governamentais e escolares. Essas temáticas se consubstanciam com a melhoria da qualidade da educação básica, bem como a proteção integral de crianças e adolescentes no país, fazendo aflorar propostas e políticas de aumento do tempo diário de permanência do aluno sob a responsabilidade da escola. Pensando nessa realidade, o presente estudo visou aprofundar a reflexão sobre as políticas de educação integral e(m) jornada ampliada no Brasil, a partir de três perspectivas: (1) legislação; (2) programas em ação; (3) financiamento. Para tanto, realizamos uma pesquisa bibliográfica, baseada nas contribuições de Cavalieri (2007, 2009), Coelho (2009), Moll (2012), entre outros, e documental, ancorada na Lei 9.394/96; na Portaria Interministerial n. 17/07; nos Decretos n. 11.494/2007 e n. 7.083/2010. Além destes, outros dispositivos jurídicos foram observados na Constituição Federal de 1988, no Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2011), bem como a análise de uma das metas do novo PNE em vias de aprovação (2001-2020). Os resultados revelaram que, atualmente vem sendo estruturada uma política de educação integral, por meio de legislações específicas, financiamentos e materialização de projetos e(ou) programas, em escolas públicas municipais e estaduais. A criação do Programa Mais Educação, em 2007, segundo discurso governamental, consiste numa ação indutora para a construção da política pública de educação integral e(m) jornada ampliada no Brasil.

Palavras-Chave: Educação Integral. Políticas Públicas. Jornada Ampliada.

INTEGRAL EDUCATION POLICIES AND/IN FULL DAY IN BRAZIL

ABSTRACT

The discussion on the topics integral education and expanding the school day are becoming increasingly common in academic, government, and school

Recebido em: 11/4/2013.

¹ Doutoranda em Educação pela PUC-RJ. Assistente Educacional no Programa de Pós-Graduação em Informática da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO. E-mail: victor.alessandrarosa@gmail.com

² Mestre em Educação. Professor da Universidade Estadual do Piauí – UESPI. E-mail: pedagogoney@gmail.com

contexts nowadays. These themes are embodied with improving the quality of basic education, as well as full protection of children and adolescents in Brazil, emerging proposals and policies to increase the daily residence time of the student under the responsibility of the school. Considering this fact, the present study aimed at further reflection on the policies of full-time education and extended school journey in Brazil, from three perspectives: (1) legislation; (2) programs in action; (3) funding . Thus, we performed a literature research based on the contributions of Cavaliere (2007, 2009), Rabbit (2009), Moll (2012), among others, and documentary, anchored by the Law 9.394/96 ; in an Administrative Rule no. 17/07; on the Decrees n. 11.494/2007 and no. 7083 /2010. In addition, other legal devices were observed under the Federal Constitution of 1988, in the National Education Plan (PNE) (2001-2011), as well as the analysis of one of the goals of the new PNE being approved. (2001-2020). The results revealed that a policy of full-time education is being currently structured, through specific laws, financing and realization of projects and (or) programs in state and local public schools. The creation of the Program "More Education" in 2007, according to the government discourse, is an inducer action for the construction of the public policy on full-time education and on the Brazilian extended school journey.

Keywords: Full-time Education. Public Policy. Extended School Day.

1 Políticas públicas e(m) educação

A nosso ver, num primeiro momento, a compreensão sobre políticas públicas exige a superação da ideia de público como atributo para as ações de Estado. Isso quer dizer que o Estado não é único formulador delas. Na verdade, tais políticas podem ser demandadas também por outros agentes da sociedade civil: movimentos sociais, organizações não governamentais, associações, organismos multilaterais, empresas, entre outros.

A priori, quando uma política é emanada do aparelho estatal, ela pode ser denominada como política governamental, já que foi planejada por um determinado governo. Seu planejamento, ações e tecnologias podem ser assumidos tanto pelas organizações administrativas do Estado Nacional, quanto por agentes externos à máquina administrativa, bem como por ambos.

Para os especialistas no assunto, a configuração de uma política pública requer um elemento principal: a continuidade. Isso significa que suas ações devem ultrapassar os limites de uma gestão governamental.

Por outro lado, Lima (2012) explica que existem divergências em termos conceituais no que tange a expressão *política pública*. Assim, qualquer definição seria arbitrária, já que não há consenso. Em todo

caso, "tudo que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões" (AZEVEDO, 2003, p. 38), pode ser considerada uma política pública.

Partindo desse pressuposto, a compreensão conceitual sobre política pública de Estado e/ou de governo implica o reconhecimento da distinção entre as noções de Estado e Governo:

[...] é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes – órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente – que possibilitam a ação dos governos; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período. (HÖFLING, 2001, p. 31).

Acrescenta-se a essa discussão as diferenças no entendimento das políticas mencionadas por Gramsci (2007), a saber:

[...] A grande política comprehende as questões ligadas à fundação de novos Estados, a luta pela destruição, pela defesa, pela conservação de determinadas estruturas orgânicas econômico-sociais. A pequena política comprehende as questões parciais e cotidianas que se apresentam no interior de uma estrutura já estabelecida em decorrência de lutas pela predominância entre as diversas frações de uma mesma classe política. Portanto, é grande política tentar excluir a grande política do âmbito interno da vida estatal e reduzir tudo a pequena política [...]. Ao contrário, é coisa de dilettantes pôr as questões de modo tal que cada elemento de pequena política deva necessariamente tornar-se questão de grande política, de reorganização radical do Estado. (GRAMSCI, 2007, p. 21).

Tal polêmica nos coloca diante das mudanças que se processam na organização do modo de produção, que vêm relegando novos papéis ao Estado. Este, se outrora estava a serviço de uma classe, no presente, faz coro à reestruturação do capital.

Ora, numa sociedade que se baseia no modo de produção capitalista, a natureza das políticas públicas se subdivide em dois modelos: política econômica e política social. O primeiro atrelado ao movimento do mercado, que passa a adquirir vitalidade num modelo de produ-

ção neoliberal. O segundo, destinado à área social, entra na pauta da agenda pública, sendo abordado pelos organismos governamentais, organizações para o desenvolvimento social e agências de capital privado (NEVES, 2002).

No Estado capitalista, de afeição (neo) liberal, a política econômica escapa parcialmente de sua posse, ficando estrategicamente vulnerável ao mercado, agora encarregado de determinar as relações sociais de produção. Ao aparelho estatal relega-se a tarefa de investimentos no campo social, bem como de fomentador das políticas econômicas. Nesse sentido, tornam-se “estratégica a importância das políticas públicas de caráter social – saúde, educação, cultura, previdência, segurança, informação, habitação, defesa do consumidor – para o Estado capitalista” (SHIROMA; MOARES; EVANGELISTA, 2007, p. 8).

As políticas públicas estatais de corte social, no contexto do capitalismo, segundo Neves (2002), resultam das necessidades de produção e reprodução da força de trabalho com vistas à valorização do capital. Por outro lado, apresentam-se como ações implementadas pelo Estado para redistribuição de benefícios sociais visando à redução das disparidades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico e, com efeito, concorrem para a continuidade das relações sociais de uma formação particular de sociedade (HOLFING, 2001).

Se as políticas sociais para os autores supracitados possuem correlação com o movimento do capital, pode-se dizer que a educação, por estar inserida nessas políticas, também segue os mesmos passos. As políticas em educação, chamadas políticas educacionais, mesmo aparentando caráter humanitário e benfeitor, apresentam-se como contradições próprias do modo capitalista de produção (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007). Em geral, embora tais políticas focalizem exclusivamente, as classes subalternas, porém, a classe dominante também delas tira proveito.

Em se tratando de política educacional no contexto brasileiro, nunca é demais lembrar que na década de 1990, tais políticas ganharam novos rumos. Não nos propomos revistar as ações governamentais do período, até porque são já encontrados em outros estudos, a exemplo de Azevedo (2004); Evangelista (2007); Neves (2002); Shiroma; Moraes, Peroni (2003). No entanto, cabe trazer à tona uma reflexão.

Quando afirmamos que na década de 1990 as políticas educacionais tomaram novos rumos, é porque a educação no contexto da reforma do Estado ganhou centralidade no desenvolvimento das formas de produção capitalistas, tendo em vista a acumulação do capital. Nesse sentido, tornou-se evidente a correlação entre os princípios que pautaram a reforma administrativa do estado e as políticas educacionais propostas e implementadas ao longo do referido período (AZEVEDO, 2004, xi).

Das recomendações elaboradas nas diversas conferências realizadas, citamos aqui a que se realizou em Jontiem, Tailândia, em 1990, sabe-se que algumas se converteram em compromisso governamental: a universalização do ensino fundamental, erradicação do analfabetismo. Os encaminhamentos fechados nesses eventos internacionais influenciaram as políticas educativas dos países participantes, entre eles, o Brasil. Ademais, nestes eventos, os organismos multilaterais, dentre eles, o Banco Mundial, estabeleceram recomendações que serviram de referência para as reformas educacionais nacionais de vários países.

Entre as recomendações forjadas na agenda internacional destacou-se a necessidade de investimentos para a educação básica, considerada estratégica para o desenvolvimento sócio educacional dos países.

O governo brasileiro atendendo as determinações provindas dos organismos internacionais passa a realizar um conjunto de reformas educacionais que contemplam todos os níveis de ensino, entretanto, as ações minaram o ensino fundamental. Nesse sentido, foram criados parâmetros para organização dos currículos escolares, avaliações externas à escola, programas de formação continuada para professores, programas para distribuição de merenda escolar, livros didáticos, transporte escolar, e, fundos de financiamento, a exemplo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).³

As políticas do Estado brasileiro voltadas para o ensino fundamental, particularmente no contexto dos anos 1990, buscavam a ampliação do acesso para este nível e consequentemente, a permanência, o que pode ser verificado em programas como Acorda Brasil! Tá na hora da escola!, Aceleração da Aprendizagem, Guia do Livro

³ Este foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, criado pela Emenda constitucional n. 53/2006 e regulamentado pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007.

Didático-1^a a 4^a séries (SHIROMA; MORAES, EVANGELISTA, 2007). Assim, o binômio acesso/permanência apresentou-se como ideal a ser alcançado pelas políticas governamentais postas em prática no referido período. A intenção, portanto, era promover o aumento de vagas na escola pública, com vistas a universalizar a escolarização obrigatória.

Chegada à era 2000, o quadro educacional brasileiro sinalizou avanços em relação à década anterior. Dessa forma, “[...] quanto ao acesso pode-se afirmar que o ensino fundamental foi praticamente universalizado, enquanto desafios continuaram na oferta de educação infantil e ensino médio” (VIEIRA, 2008, p. 91). Com a explosão de matrículas no ensino fundamental, a variável quantidade cedeu espaço para a variável qualidade. Nesse sentido, a nosso ver, no intuito de favorecer a permanência dos alunos na escola, foi imputado o aspecto qualidade.

Atualmente, a ótica da qualidade vem sendo perseguida pelas ações governamentais destinadas à educação. O discurso em voga traduz-se na expressão *educação de qualidade*. Para seu cumprimento, consoante discurso governamental, torna-se necessária a parceria entre o Estado e a sociedade civil. Em outras palavras, a busca pela educação de qualidade é compromisso de todos. Não alongaremos essa discussão devido ao espaço que nos cabe, porém, ressaltamos que este compromisso tem impulsionado iniciativas de setores da sociedade civil, a exemplo das organizações não governamentais (ONGS), associações civis, entidades religiosas e grupos empresariais com seus programas de responsabilidade social.

Para dar sustentabilidade ao discurso sobre qualidade do ensino, são acrescidos outros ingredientes: ampliação da jornada escolar e oferta de educação integral. Esta, por sinal, vem ganhando espaço em políticas governamentais nas três esferas administrativas (federal, estadual, municipal), seja em formas de programas (implementação da política), seja em forma de um ordenamento legal (formulação da política). Vejamos a seguir quais os dispositivos jurídicos que fundamentam a construção da política de educação integral em jornada ampliada em nosso país.

2 Bases legais sobre a política de educação integral e(m) jornada ampliada

Nesta parte do artigo, trazemos para discussão a legislação que

ampara o tema abordado neste texto. Nesse sentido, observamos o tratamento jurídico sobre a ampliação do tempo escolar na educação básica, em particular, a que se refere ao ensino fundamental.

Optamos por este exercício porque compartilhamos da ideia de que entre os conhecimentos necessários de nosso campo profissional ou de nosso campo de interesse, um que precisamos dominar refere-se ao ordenamento normativo do mesmo (CURY, 2002). Assim, estudar a legislação que ampara o tema aqui discutido tornou-se uma tarefa mais que necessária para compreendermos do discurso legal ao real.

O estudo documental foi ancorado na Lei 9.394/96; na Portaria Interministerial n. 17/07; nos Decretos n. 11.494/2007 e n. 7.083 /2010. Além destes, outros dispositivos jurídicos foram observados na Constituição Federal (CF) de 1988, no Plano Nacional de Educação (PNE) (2001-2011), bem como a análise de uma das metas do novo PNE em vias de aprovação. (2001-2020).

Como sabemos, na Constituição Federal de 1988, a educação se consolidou como um direito social, equiparada à saúde, ao trabalho, a moradia, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade, a infância e a assistência aos desamparados.

De acordo com Menezes (2009, p. 70),

[...] embora a CF/88 não faça referência literal aos termos “educação integral” e/ou “tempo integral”, ao evidenciar (1) a educação como primeiro dos dez direitos sociais (art. 6º) e, conjugado a esta ordenação, apresentá-la (2) como direito capaz de conduzir ao “pleno desenvolvimento da pessoa, fundante da cidadania, além de possibilitar a preparação para o mundo do trabalho” (art. 205) – de forma sublimar, a partir da conjunção dos artigos anteriormente citados, permite que seja deduzida a concepção do direito de todos à educação integral.

A referida autora esclarece que em nenhum momento a Constituição Federal de 1988 faz menção à educação integral. No entanto, ao mencionar as palavras “pleno desenvolvimento da pessoa”, está se referindo a uma educação total/ plena. Deduz-se, portanto, que o legislador se refere a uma educação que poderia ser considerada como integral. Ainda nesse sentido, inferimos que o fato de não haver menção ao termo educação integral na CF 1988 pode advir de que, na época de sua promulgação, a preocupação que permeava a esfera educacional era o fato de que nem todas as crianças em idade escolar

tinham acesso à escola.

Conforme exposto em passagem anterior, podemos dizer que, no presente, as preocupações educacionais se centram na permanência, com sucesso, dos alunos nas instituições escolares, bem como a qualidade do ensino que é oferecido por elas.

Numa perspectiva histórico-legal, acreditamos que a discussão sobre educação integral, tempo integral ou jornada ampliada tenha começado a emergir em 1996, com a publicação da Lei 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), já que no Art. 34 e §5º do artigo 87 há referências acerca da ampliação do tempo escolar, a saber:

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

§ 1º São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.

§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

Pelo exposto, observamos que o Art. 34 designa um tempo mínimo de quatro horas-aula, apontando para uma jornada ampliada. No segundo parágrafo, encontramos uma orientação literal para o funcionamento do ensino fundamental em tempo integral. Embora essa orientação seja opcional, é possível perceber nessa lei um avanço na direção da construção de uma política pública de educação integral em tempo integral.

O quinto parágrafo do artigo 87 da LDBEN é mais incisivo quanto à extensão do tempo escolar, quando recomenda a reunião de esforços com vistas a adequação das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

Ainda que a LDBEN de 1996 não faça distinção entre os termos educação integral, tempo integral e jornada ampliada, ela permitiu que teóricos, professores, intelectuais, governantes, enfim, que a sociedade refletisse sobre as questões que envolvem essas temáticas.

Em 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), que representou mais um avanço na construção de uma política pública de educação integral em tempo integral. Já em sua introdução, nas

subseções “Objetivos e Prioridades”, o PNE estabelece como prioridade o tempo integral para crianças das camadas sociais mais carentes. Ele assevera a

Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna. O processo pedagógico deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas. (BRASIL, 2001, p. 8).

O trecho expõe a necessidade de se garantir o ensino fundamental obrigatório, destacando também a preocupação em assegurar ingresso, permanência e conclusão. Além disso, apresenta como prioridade a extensão do tempo para as crianças das camadas sociais mais carentes. O destaque da ampliação do tempo no documento é de suma importância para o percurso histórico legal, principalmente, no que concerne a consubstanciação de uma política pública de educação integral em tempo integral. No entanto, como é visível na passagem, a prioridade de tempo integral se limita às crianças das camadas sociais mais carentes.

Em outra subseção do PNE, intitulada “Educação Básica”, a questão da ampliação do tempo também aparece nos objetivos e metas da educação infantil e do ensino fundamental. A meta 18 da educação infantil orienta para a adoção progressiva do “atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 6 anos”. Já na seção que trata do ensino fundamental o destaque é para as metas 21 e 22, como pode ser conferido abaixo:

21. 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.
22. Prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças das famílias de menor renda, no mínimo duas refeições,

apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artística, nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações Socioeducativas.

A meta 21 oferece um dado importante para a discussão sobre educação integral, tempo integral e/ou jornada ampliada. Ela compactua com a ideia de que, para haver tempo integral, deve haver uma ampliação da jornada escolar por no mínimo sete horas, ou seja, ela o define como sendo um período para além das quatro horas obrigatórias, igual ou menor que sete. Outra característica importante nessas metas se refere às orientações para a consecução do tempo integral. Essas orientações demonstram uma preocupação com necessidades geradas a partir da proposta de uma educação em tempo integral. No entanto, como dito anteriormente,

[...] mesmo entendendo que a necessidade de ampliação do tempo escolar às classes menos privilegiadas se faz urgente (e prioritária) tanto pela necessidade de uma maior qualificação da educação pública, quanto pela perspectiva assistencial e de proteção à criança e ao adolescente, não se pode deixar de mencionar que as expressões contidas no PNE limitam o direito à educação em tempo integral às famílias de menor renda indo, em certa medida, de encontro à Carta de 1988, que determina que: "Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza [...]" (art. 5º). (MENEZES, 2009, p. 74).

Outra legislação do tema aqui abordado é o Decreto n. 6.094, de 25 de abril de 2007, que versa sobre o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Nele se estabelece um acordo, de adesão voluntária, entre sociedade civil e setores administrativos do governo para a melhoria da educação básica. O Estado, Distrito Federal ou município que aderir a esse acordo deverá se responsabilizar para a concretização das metas nele estabelecidas. Essas metas estão sintetizadas em 28 diretrizes, das quais a quarta, a sétima e a vigésima quarta são imprescindíveis para o tema aqui discutido, a saber:

- IV. Combater a repetência dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contra-turno, estudos de recuperação e progressão parcial;
- VII. Ampliar as possibilidades de permanência do educando sob res-

ponsabilidade da escola para além da jornada regular;
XXIV. Integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola.

A quarta diretriz propõe atividades para o contra turno escolar como uma das medidas para se combater a repetência. Podemos considerar esse tipo de medida como uma ampliação do tempo escolar, já que práticas de reforço estarão acontecendo no turno contrário ao regular. Já a sétima diretriz determina que sejam ampliadas as possibilidades de permanência dos alunos sob a responsabilidade da escola, para além das quatro horas obrigatórias.

No mesmo ano da publicação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, também foi promulgada também o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e a Portaria⁴ Normativa Interministerial de n. 17. No PDE estão previstas ações que visam conceber melhorias para a educação básica brasileira. Dentre essas ações está o Programa Mais Educação, criado pela referida portaria, que tem por objetivo fomentar a educação integral nos Municípios, Estados ou Distrito Federal brasileiros que atendem crianças, adolescentes e jovens no contra turno escolar.

Além da Portaria mencionada, o Programa Mais Educação se encontra amparado também pelo Decreto n. 7.083/2010. Nesta legislação, por sinal, em seu artigo primeiro, reforça-se que o programa em destaque tem como propósito contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio do prolongamento do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública mediante disposição de educação básica em tempo integral. Esta, que possui jornada com duração igual ou superior a sete horas diárias em sua organização, contará:

[...] com o desenvolvimento das atividades de acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, educação econômica, comunicação e uso de mídias,

⁴ Segundo esse dispositivo, uma das finalidades do Programa Mais educação é apoiar a ampliação do tempo e do espaço educativo, pelo oferecimento de atividades socioeducativas dentro ou fora do espaço escolar.

meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras atividades. (BRASIL, § 2º, Art.1º, DECRETO N. 7.083/2010).

Em suma, o Programa Mais Educação vem constituindo-se numa ação indutora de desenvolvimento de projetos de jornada escolar ampliada no Brasil, incentivada pelo governo federal.

Para o período 2012-2014, o Programa Mais Educação tem a previsão de ultrapassar as 32 mil escolas públicas, chegando às escolas do campo e compondo as ações do grande esforço de enfrentamento das profundas desigualdades sociais articuladas pelo Governo Federal por meio do Programa “Brasil sem miséria”. (MOLL, 2012, p.135).

Ainda sobre a questão da política da educação integral, cabe assinalar que o Plano Nacional de Educação (2011-2020), que até o momento da elaboração deste artigo encontra-se em vias de aprovação pelo governo federal, estabelece entre suas 20 metas, o oferecimento do tempo integral em metade das escolas públicas brasileiras.

Percebemos que em termos de normatizações, a educação integral em tempo integral já se constitui como pretensão, pelo menos no discurso governamental. Entretanto, sabemos que uma política pública só adquire vitalidade quando sai do papel. Nesse sentido, no próximo tópico mencionaremos quais são as fontes de financiamento do tema aqui discutido.

3 Financiamento da política de educação integral e(m) jornada ampliada

Como sabemos a materialização de uma política pública além de encontrar-se respaldada legalmente, necessita de mecanismos que financiamento para sua sustentação. A política da educação integral em tempo integral não escapa desse imperativo. Vejamos então quais as perspectivas de apoio financeiro para essa política.

Os recursos para o desenvolvimento do Programa Mais Educação desenvolvido nos estados e seus respectivos municípios, estão assegurados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUN-

DEB, criado a partir da aprovação da Emenda Constitucional n. 53/06. Soma-se a este, os recursos provenientes do Programa Dinheiro Direto na Escola (PPDE) e do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE)

O FUNDEB estabelece um valor orçamentário para cada nível de ensino da educação básica. Nesse sentido, para fins desse estudo, vale destacar que o aluno matriculado no ensino fundamental em tempo integral vale 1,25, percentual 25% superior ao coeficiente para alunos matriculados no ensino fundamental urbano, que se resume a 1,00.

A perspectiva desse financiamento via FUNDEB é importante para a política da educação integral em jornada ampliada. Isso porque, há de se concordar que este fundo ao distribuir recursos por aluno matriculado na educação básica em tempo integral, (re) colocou esta temática nas arenas de discussões das instâncias municipal e estadual (MENEZES, 2009).

Outras fontes de financiamento da política de educação integral no país consistem no Programa Dinheiro Direto na Escola, que disponibiliza para as escolas recurso financeiro com base na quantidade de alunos matriculados em tempo integral. Somam-se a esse apoio, recursos provenientes do Programa Nacional de Merenda Escolar (PNAE), que disponibiliza verba diferenciada para as escolas que oferecem a jornada ampliada.

Exposta a questão do financiamento, cabe agora mencionarmos como a política da educação integral em tempo integral vem se materializando em programas em projetos na educação brasileira. É o que apresentamos na seção seguinte.

4 Programas e projetos de educação integral e(m)jornada ampliada

Nesta seção descrevemos programas e projetos governamentais de educação integral em jornada ampliada desenvolvidos em estados e municípios, ressaltando aqueles que ganharam repercussão em território nacional.

Em princípio, revelamos que as políticas públicas para extensão do tempo escolar não se apresentam como novidade na educação brasileira. Embora esteja recebendo atenção do poder público e da sociedade civil no tempo presente, sua concretização remonta aos anos

de 1950 e 1980.

Coelho (2009) afirma que, em nosso país, foi com Anísio Teixeira,⁵ na década de 1950, que se iniciaram as primeiras tentativas efetivas de implementação de um sistema público de escolas como o propósito de promover a jornada integral, visando à formação completa dos educandos. A ideia foi materializada com a implantação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, em Salvador, Bahia.

Este arrojado projeto educacional, entretanto, não sobreviveria nos anos seguintes por razões administrativas, financeiras e mesmo políticas, uma vez que despertava o desconforto de seus opositores. Apesar da desmaterialização dessa proposta, algumas ideias foram retomadas anos mais tarde e utilizadas como referência para a criação de novos projetos, a exemplo da proposta da escola-parque de Brasília, nos idos de 1961.

Avançando no tempo, temos que na década de 1980, foram criados os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) no Rio de Janeiro e os Centros de Educação Integrada (Ceis) em Curitiba. Estes funcionam até os dias atuais e preconizam a ampliação da jornada escolar para tempo integral, entendida aqui como aquela em que o aluno permanece sob responsabilidade da escola por um período de pelo menos sete horas diárias.

Em relação aos CIEPs, quando de sua criação, Ribeiro (1986), vice-governador do Estado à época, no Livro dos CIEPs, descreveu que cada unidade escolar funcionava durante um período de oito horas diárias, inclusive o tempo destinado ao almoço, ministrando aos alunos currículo do 1º grau, equivalente hoje ao Ensino Fundamental, com aulas e horários de estudo dirigido, além de facultar atividades esportivas e participação em eventos culturais.

A atualidade revela que, também pela descontinuidade administrativa, muitos desses centros se transformaram em escolas convencionais, com jornada parcial. Além disso, sua estrutura física passou por diversas modificações, descaracterizado a arquitetura original.

O projeto dos CIEPs, embora restrito ao Estado do Rio de Ja-

neiro, serviu de referência para a criação de outros centros pelo país, a exemplo das unidades de mesmo nome em Americana (SP) e, em nível nacional, dos Centros Integrados de Apoio à Criança (CAICs), surgido em 1991, na gestão presidencial de Fernando Collor de Mello (1990-1992). Este projeto combinava ações educacionais com programas de assistência social, formação profissional e lazer destinados às crianças e adolescentes atendidos no próprio espaço da escola também em jornada integral.

Apesar de apresentar uma “inovação” pedagógica, essa proposta não escapa das críticas e problemas de ordem financeira e operacional. Tempos depois, em 1992, o projeto dos CIACs é reformulado, inclusive mudando de sigla, passando a se chamar Centros de Atenção Integral a Criança (CAICs), porém, perdurou a filosofia da educação e assistência integrais enquanto proposta político-pedagógica.

Na década de 1990 e nos anos 2000 surgiram novos programas governamentais visando o aumento do tempo diário escolar, conforme nos mostra os estudos de Cavaliere (2009). A autora menciona as experiências de jornada escolar ampliada na rede pública municipal (Escola Integrada-Belo Horizonte; São Paulo é uma escola – São Paulo), estadual (Escola de Tempo Integral-São Paulo; Escola Pública Integrada-Santa Catarina; Aluno em Tempo Integral-Minas Gerais e Cieps-Rio de Janeiro) e federal (Programas Segundo Tempo e Mais Educação).

Já dados de uma pesquisa nacional⁶ financiada pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD)⁷ apontaram o desenvolvimento de projetos e experiências de extensão do tempo escolar nas esferas estadual e municipal, muitos deles, com diferentes formatos organizacionais. Os achados dessa investigação revelaram a existência de experiência de educação integral em jornada ampliada em vários municípios nordestinos, a exemplo de Natal (RN), Russas (CE), Recife (PE), Feira de Santana (BA), Campina Grande (PB), entre outros. No entanto, segundo a pesquisa, ainda há uma predominância de programas de jornada escolar ampliada nas regiões sul e sudeste do país, particularmente, nos Estados de Minas

⁶ A pesquisa denominada Educação integral / educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira foi desenvolvida pelas Universidades Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Universidade de Brasília (UnB), de 2008 a 2010.

⁷ Atualmente chama-se Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade e inclusão(SECADI).

5 Anísio Teixeira foi um dos grandes defensores do direito à educação no país. Entendia também como parte integrante desse direito uma jornada completa para as crianças na escola, combatendo a organização e funcionamento desta em três ou mais turnos. Embora experiências criadas sob sua gestão, a exemplo do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, na Bahia, e as Escolas Classes/ Escolas Parques do Distrito Federal, funcionassem em jornada completa, pouco se debateu sobre a ampliação da jornada escolar naqueles tempos.

Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro.

Em termos de programa, a educação em tempo integral ganhou destaque com Programa Mais Educação, criado no ano de 2007, na gestão presidencial de Luís Inácio Lula da Silva. Este programa tem como finalidade fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens pelo incentivo a atividades socioeducativas no contra turno escolar.

O programa Mais Educação é o indutor da política de Estado para a educação integral. Dialogando com as iniciativas de estados e municípios, colaborando para a consolidação de múltiplas e ricas experiências no cotidiano das escolas, o programa garantiu a mais de 3 milhões de estudantes, em 15 mil escolas do país, o acesso à educação integral de qualidade. (MOLL, 2012, p.17).

Realizado o exercício de pensar a política da educação integral pela via da legislação, do financiamento e da vigência de programas e projetos, cabe em momento seguinte, tecer algumas reflexões acerca do tema abordado.

5 Considerações finais

O estudo realizado evidenciou que a proposta de ampliação da jornada escolar vem ganhando espaço nas políticas públicas das três esferas administrativas (federal, estadual, municipal), seja no formato de programas, como também no ordenamento de legislações específicas sobre o tema. Em relação aos programas, observamos na realidade brasileira um crescimento “de projetos na educação básica pública que têm como característica marcante a criação da jornada integral” (CAVALIERE, 2007, p.1016).

Diante desse aspecto, cabe ressaltar que quando um governo estimula ou apoia a ampliação da jornada escolar, quer seja em sua rede/sistema público de ensino, ele o faz por meio de um entendimento peculiar de ensino, de escola, de educação, de política educacional e de sociedade.

Considerando a ideia anterior, é relevante pensar que a ampliação do período de permanência diária das crianças na escola merece análises de diferentes naturezas, incorporando tanto fatores referentes à viabilidade econômica e administrativa quanto à forma de utiliza-

ção pedagógica dessas horas adicionais (CAVALIERE, 2009).

A proposta de extensão da jornada escolar, portanto, traz consigo não apenas uma possível finalidade pedagógica, mas, muitas vezes, uma pretensão social e política. Disso decorre que, dependendo do projeto governamental que se tem, a dimensão política ou a preocupação social podem se sobrepor ao caráter pedagógico desse projeto educacional.

Diante das diversas finalidades que cumpre a jornada escolar ampliada, Cavaliere (2007) ressalta que essa ampliação pode ser respondida ou compreendida de diferentes maneiras, ou seja,

- a) ampliação do tempo como forma de se alcançar melhores resultados da ação escolar sobre os indivíduos, devido à maior exposição desses às práticas e rotinas escolares;
- b) ampliação do tempo como adequação da escola às novas condições da vida urbana, das famílias e particularmente da mulher;
- c) ampliação do tempo como parte integrante da mudança na própria concepção de educação escolar, isto é, no papel da escola na vida e na formação dos indivíduos. (CAVALIERE, 2007, p.1016).

Em relação aos projetos de educação integral que estão em andamento em espaços escolares do país, observamos a presença de parcerias entre Estado e organismos da sociedade civil (ONGs, grupos empresariais). Este acordo, por sinal, vem sendo alvo de críticas pela opinião pública. Isso porque em alguns projetos, as atividades complementares ao currículo escolar vêm sendo conduzidas por voluntários, estagiários ou moradores da comunidade, alguns sem formação profissional e pedagógica. A questão se torna ainda mais grave quando se percebe que não existe interação ou mesmo comunicação entre os chamados agentes educativos e os professores efetivos da escola.

No que se refere às características das experiências em processo no país, observamos uma diversidade de formatos organizacionais, no qual a jornada ampliada é sistematizada e vivenciada de distintas maneiras. Há experiências que desenvolvem atividades apenas no espaço intraescolar, como também, preferencialmente fora dele, utilizando outros espaços da cidade.

Há ainda iniciativas que contemplam todos os alunos e séries da escola, como também aquelas que estabelecem critérios para o atendimento em tempo integral, ora focalizando séries, alunos, faixa etária

ou mesmo posição social.

Analisando o formato organizacional dos projetos de jornada integral em curso no país, Cavaliere (2009) agrupa-os em dois modelos denominados por ela como escola de tempo integral e aluno de tempo integral. O primeiro investe em mudanças no espaço intraescolar de forma a possibilitar a permanência de alunos e professores no tempo ampliado, enquanto o segundo busca a articulação de diferentes instituições e projetos extraescolares por meio do firmamento de contratos e/ou parcerias.

Corroborando com o segundo modelo, Parente (2006) esclarece:

Algumas experiências em municípios brasileiros atestam que seus gestores acreditam na necessária junção de esforços para a consolidação de ações efetivas na garantia de uma educação de qualidade às crianças, adolescentes e jovens. Ações em rede, como são denominadas, buscam justamente promover essa articulação entre Secretarias Municipais (Educação e Assistência Social); primeiro, segundo e terceiro setores (Estado, Empresa e Sociedade Civil), Instituições formais e não formais, sejam elas públicas ou privadas. (PARENTE, 2006, p.144).

Por certo, essa concepção educacional se correlaciona com os princípios e bases do movimento denominado Cidade Educadora, cujas bases estão expressas na Declaração de Barcelona, firmada no ano de 1990. Nesta perspectiva, a visão de cidade ganha, portanto, novos contornos com sua dimensão educadora/ educativa.

Nas palavras de Moll (2008, p.14)

[...] o conceito de —cidade educadora— pode ser pertinente porque implica a _conversão_ do território urbano em território intencionalmente educador, por meio de novas pactuações entre o Estado e as organizações da sociedade. Os atores deste debate serão alunos, professores, pais, gestores, comunidades. A cidade, no seu conjunto, oferecerá, intencionalmente, às novas gerações experiências contínuas e significativas em todas as esferas e temas da vida. Na articulação feita a partir da escola, estas experiências poderão dar novos sentidos aos conteúdos clássicos da educação escolar e a própria experiência escolar.

No que tange as leis, por meio deste estudo evidenciamos que

discussão sobre a ampliação da jornada escolar tem avançado em grande proporção. Sabemos que ela ainda é limitada, entretanto, atualmente já se sabe que é difícil implementar uma gama de atividades pedagógicas em 3 horas e meia ou quatro horas diárias.

Entendemos também que esse tempo não atende nem mesmo ao período para trabalhar as disciplinas escolares, quanto mais atividades complementares a educação formal. Vale acrescentar, por outro lado que não basta apenas estender o tempo escolar diário, se a ele não for bem aproveitado. Nesse sentido, concluímos que a simples ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, não garante que ele terá uma qualidade de ensino ou mesmo uma educação voltada para um desenvolvimento pleno.

Por fim, pensamos que toda esta reflexão conceitual nos parece necessária e fundamental para a configuração de uma política pública de educação integral, digna e que respeite os princípios da igualdade e da cidadania.

Sendo assim, políticas públicas educacionais que afetam cada cidadão do município, e mais fortemente a população que dela necessita, deveriam ser discutidas a priori e constantemente com esses sujeitos, por meio de planos regionais, promovidos por gestões descentralizadas, tendo como marco a preservação dos direitos adquiridos.

Referências

- AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. et al.. **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2004.
- BRASIL. Lei 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 dez. 1996.
- _____. Lei 10.172, de 09 de Janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder executivo,Brasília, DF, 10 jan 2001.
- _____. Decreto n. 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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 25 abr.2007.

_____. Decreto n. 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] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 nov.2007.

_____. Portaria Normativa 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] República Federativa do Brasil**, Poder executivo, Brasília, DF, 14 abr.2007.

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n.100, p.1015-1035, out. 2007.

CAVALIERE, Ana Maria. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. **Em aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009.

COELHO, Lígia Martha C. da Costa. Histórias(s) da Educação Integral. **Em Aberto**, Brasília, v.22, n. 80, p.65-81, abr.2009.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a Política. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. v.3.

HOFLING, Eloísa de Mattos. Estado e as Políticas (Públicas Sociais). **Cadernos Cedes**, ano XXI, n. 55, p.30-41, nov. 2001.

LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Interface**, n. 5, p. 49-54, out. 2012.

MENEZES, Janaína S.S. Educação integral & tempo integral na educação básica: Da LDB ao PDE. In: COELHO, Lígia Martha (org). **Educação integral em tempo integral**: estudos e experiências em processo. Petrópolis, RJ: DP et alii.; Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009. p. 69-87.

MOLL, Jacqueline. **Educação Integral na perspectiva da reinvenção da escola**: elementos para o debate brasileiro. In: MEC. Educação Integral. Salto para o Futuro

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

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. **Educação e Política no Brasil de Hoje**. 3. ed. São Paulo, Cortez, 2002.

SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M.; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. **A construção dos tempos escolares**: possibilidades e alternativas plurais. 2006. 173f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2006.

PERONI, Vera. **Política Educacional e papel do Estado**: no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Educação Básica**: política e gestão da escola. Fortaleza: Liber, 2008