

POLÍTICAS DE INCENTIVO À AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR NO ENSINO FUNDAMENTAL ENTRE 1996 E 2014: PARADOXOS NOS MODELOS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL

THE LEGAL MOVEMENT TOWARD FULL-TIME EDUCATION BETWEEN 1996 – 2014: PARADOXES OF THE POLICIES FOR PRIMARY SCHOOL

Marcela Paolis¹

Resumo

O objetivo do artigo é discutir sobre o incentivo à ampliação da jornada escolar no ensino Fundamental, a partir da análise das legislações federais publicadas entre 1996 e 2014. Nesse percurso, são abordadas as concepções de educação integral que pautaram essas propostas e as expectativas associadas ao aumento do tempo de permanência do aluno na escola. A metodologia para elaboração da discussão está pautada a partir da análise documental da legislação (PIMENTEL, 2001; BARDIN, 2009) e da identificação das relações de contradições e disputas subjacentes aos discursos políticos (KOSIK, 1976; TRIVINOS, 2010). As diferentes possibilidades para o tempo integral produziram experiências heterogêneas e tensionaram as responsabilidades da escola pública. Dentre as alternativas elaboradas para lidar com as demandas sociais brasileiras, defende-se uma educação integral associada ao desenvolvimento da aprendizagem, ao oferecimento dos conhecimentos considerados obrigatórios e à valorização de diferentes culturas.

Palavras-chave: Educação em Período Integral. Ampliação da Jornada Escolar. Ensino Fundamental. Políticas Públicas da Educação Básica.

Abstract

This article aims to discuss the incentives regarding the time enlargement for primary school, starting with the analysis of federal policies published from 1996 to 2014. Along this period, different notions related to full-time education, which supported these proposals have been approached, as well as the expectations associated to the students' longer permanence at school. The methodology used for this discussion was based upon the documental analysis of the laws which support that idea (PIMENTEL, 2001; BARDIN, 2009), together with the identification of the contradictions and disputes' relationships, which underlie political discourses (KOSIK, 1976; TRIVINOS, 2010). The different possibilities for full-time education have produced heterogeneous experiences and tension for public schools' professionals. Among the alternatives created to deal with Brazilian social demands, a full-time education is proposed associated to better learning development, as well as the acquisition of knowledge and abilities considered mandatory for students, parallel to their appreciation of cultural diversity.

Keywords: Full-Time Education. Enlargement of Education Time. Primary school. Public Policies for Basic Education.

¹ Mestre em educação pela UnB, especialista em gestão escolar pela Unid e bacharelado e licenciatura em História pela USP. Mestre em educação pela UnB, especialista em gestão escolar pela Unid e bacharelado e licenciatura em História pela USP.
e-mail: paolismarcela@gmail.com

Introdução

As maneiras de organizar o tempo, o espaço e o currículo escolar foram transformadas ao longo da trajetória das políticas públicas para a educação básica brasileira. Nesse percurso, foram concebidas propostas declaradas como de educação integral, que previram uma noção estendida de horas, conteúdos e lugares educativos, em oposição a um modelo tido como reduzido ou parcial.

Algumas experiências nesse campo, realizadas no século XX, são tomadas como referência para o debate na área. São elas: o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, implantado na Bahia em 1953; as Escolas-Parque, criadas em Brasília, no início dos anos 60; e o Centro Integrado de Educação Pública (CIEP), desenvolvido no Rio de Janeiro, na década de 1980.

As duas primeiras iniciativas foram elaboradas por Anísio Teixeira, e a última, por Darcy Ribeiro, intelectuais que contribuíram com a educação brasileira, tanto em produções acadêmicas quanto na sua atuação governamental. Além dessas iniciativas, tidas como modelos de expansão da jornada escolar, outras propostas têm surgido na educação brasileira, que nos ajudam a refletir sobre as formas de organizar o tempo, os conteúdos e as atribuições da escola pública.

A distribuição do tempo escolar em aulas, períodos, anos e cursos indica também uma concepção sucessiva e parcelada do ensino. Segmentados, os conhecimentos se acumulam, sem necessariamente se relacionar. O tempo escolar se associa às horas em que se permanece na escola, contabilizados em sinetas, recreios, cadernos, da mesma maneira que nos ponteiros do relógio. O que se faz durante esse tempo é o objeto em disputa. Como se gasta ou se usa o tempo de estada no espaço escolar é o que cada vez mais se põe em xeque à medida que se alteram as demandas sociais (FILHO; VIDAL, 2000, p. 32).

Uma primeira tensão, que surge ao mapearmos as políticas públicas que deliberam sobre a organização da jornada escolar, é a própria definição do sentido de educação integral. Alguns documentos – como parte das legislações aqui destacadas – assumem a educação integral como o período em que a escola deve responsabilizar-se pelo aluno. Nesse caso, o conceito é estabelecido enfaticamente pelo tempo, que também pode variar de uma instituição a outra. De acordo com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de

Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pelo decreto Nº 6.253/2007, Artigo 4º, a educação é considerada de tempo integral quando a jornada escolar diária for igual ou superior a sete horas, durante todo o período letivo.

A noção de que o tempo é o principal aspecto que define um modelo de jornada escolar ampliada é sintetizado na expressão “aluno em tempo integral”, definida por Ana Maria Cavaliere, como uma proposta educacional em que

[...] a ênfase estaria na oferta de atividades diversificadas aos alunos no turno alternativo ao da escola, fruto da articulação com instituições multi-setoriais, utilizando espaços e agentes que não os da própria escola, pretendendo propiciar experiências múltiplas e não padronizadas (CAVALIERE, 2009, p. 53).

Uma política pública, que concentra sua ação educativa na definição de tempo, apresenta uma visão empobrecida da educação e do papel da escola pública. A preocupação em garantir mais horas, sem articular esse aumento a uma infraestrutura e a um formato institucional específico – que tenha espaços, conteúdos e profissionais também dedicados especificamente a uma jornada ampliada – resulta em escolas superlotadas e com pouca clareza sobre suas responsabilidades.

Em um sentido oposto à preocupação com o número de horas escolares diárias, está a noção de que a educação integral se define essencialmente pelos conteúdos e formas de desenvolver a aprendizagem. Essa noção traz referências da Grécia antiga e da Revolução Francesa, momentos de defesa de um ensino que articulasse o físico, o moral e o intelectual do estudante (COELHO, 2009). Nesse caso, o tempo não é propriamente um parâmetro de caracterização – esse sentido de formação completa poderia ser realizado em qualquer jornada escolar. “A educação integral é uma concepção da educação que não se confunde com o horário integral, o tempo integral ou a jornada integral” (GADOTTI, 2009, p. 29-30).

A orientação para a organização escolar, nessa perspectiva de educação integral, estaria mais concentrada em aspectos institucionais e formais da escola do que propriamente em sua duração diária. Esta ideia está amparada, ainda, na existência de uma forma parcial *versus* uma forma integral de educar, que se caracterizaria pela multiplicidade de linguagens, estímulos e diversidade de recursos.

Por último, identifica-se uma ideia de educação integral, que estaria determinada tanto pelo tempo quanto pela forma. O estudante teria acesso a um ensino que promovesse um desenvolvimento ampliado em um tempo escolar estendido. Esse é o modelo de educação integral proposto, por exemplo, por Anísio Teixeira, que divide a rotina dos estudantes em um “setor-instrução” nas “escolas-classe”, com “o trabalho convencional de classe, o ensino de leitura, escrita e aritmética, e mais ciências físicas e sociais”; e o “setor-educação”, na “escola-parque”, que garantiria “as atividades socializantes, a educação artística, o trabalho manual, as artes industriais, e a educação física”. O aluno teria, dessa maneira, “um turno na escola-classe e um segundo turno na escola-parque” (TEIXEIRA, 1959, p. 78-84).

Nesse formato, os estudantes teriam sua jornada escolar diária fragmentada em atividades e tempos distintos, nos quais, juntos, promoveriam uma educação diversificada, com múltiplos recursos e conteúdos. Apesar da possibilidade de cobrir uma variedade maior de aprendizagens, a divisão estanque de dois turnos, separados entre “trabalho convencional” e “atividades socializantes”, cria uma dicotomia da atuação escolar e das possibilidades de uso do próprio espaço educacional: cada construção é dedicada apenas a um tipo específico de atividade.

Justamente pela existência de diferentes percepções sobre as possibilidades de uso do tempo, do espaço e dos conteúdos escolares é que se propõe, neste artigo, a discussão das políticas públicas de ampliação da jornada escolar no ensino fundamental, a partir das definições explícitas em seus textos. As diferentes concepções de educação integral compõem o debate sobre a ampliação da jornada escolar, contribuindo para a discussão sobre os modelos educacionais subjacentes às regulamentações oficiais. Além disso, destacam-se as expectativas associadas a essa alteração, comparando-se, dessa maneira, e ao longo de marcos legais, o que se esperava da jornada ampliada e como se propôs a atingir o resultado esperado.

Os marcos legais selecionados são: Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, Lei Nº. 9.394/1996); Plano Nacional de Educação, de 2001 (PNE, Lei nº. 10.172/2001), e de 2014 (Lei Nº. 13.005/2014); Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação (Decreto Nº. 6.094/2007); e o Programa Mais Educação (PME, Portaria Nº. 17, de 2007, e Decreto Nº. 7083/2010), apresentados de maneira cronológica, com o objetivo de acompanhar as transições governamentais.

A LDB é a legislação que pauta as iniciativas no âmbito educacional no Brasil, motivo pelo qual foi tomada como marco inicial da discussão proposta². Nesse mesmo sentido, o Plano Nacional de Educação (PNE) também é referência para a composição de projetos no âmbito estadual ou municipal. Já o Plano de Metas, criado em 2007, aproxima-se do PNE por seu caráter nacional e executivo, que orienta ações educacionais interministeriais. Por último, o PME é a proposta mais recente em nível federal, especificamente sobre a ampliação da jornada escolar².

Uma trajetória recente para a ampliação da jornada escolar no Ensino Fundamental

A década de 1990 é marcada pela retomada das eleições diretas para presidente e pela consolidação da participação civil na disputa política, suspensa no decênio anterior. Nesse contexto, diferentes agentes da educação pública e privada atuaram na articulação e aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), instituída pela lei Nº. 9.394 de 1996.

No período de tramitação do projeto da LDB atual (1988-1996), o conflito público *versus* privado, a disputa entre dois projetos de sociedade e de educação voltam ao cenário político-ideológico, porém marcaram presença novos atores. Um fenômeno contribuiu para isto: as escolas básicas confessionais católicas e algumas escolas públicas foram paulatinamente retirando-se do cenário educacional, para dar lugar às escolas privadas laicas em decorrência das profundas transformações da sociedade brasileira e das relações de produção que passaram a favorecer a versão perversa do capitalismo globalizado, neoliberal, cujo maior regulador é o mercado. Muitos aspectos então impulsionaram uma nova força hegemônica no campo educacional, com nítida tendência de conceber as instituições educacionais tanto da Educação Básica quanto da Educação Superior como empresas de ensino, e estas mobilizaram um grupo de atores sociais configurado pelos proprietários de escolas particulares e seus lobistas que se pautam exclusivamente pela lógica do lucro (Brzezinski, 2010, p. 190).

A versão final de 1996 insere-se nesse processo de conflitos, como resultado de um longo período de elaboração e de disputas, que repercutiu em desdobramentos legais

² Ainda que a LDB esteja sendo alvo de alterações recentes por medidas provisórias, como o caso da MP 746, os trechos destacados no presente artigo estão em vigor no momento. Mais informações sobre as modificações em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.html (Acesso em: 24 jul. 2017).

posteriores e em estratégias para sua efetivação. O conceito de educação integral é apresentado na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional na “Seção II – Da Educação Infantil”: “A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade”.

A noção de educação integral nesse excerto está associada ao desenvolvimento de diferentes características do aluno, explicitados nos “aspectos físico, psicológico, intelectual e social”. Já para o ensino Fundamental, não há nenhuma especificação em relação aos conteúdos ou variações de aprendizagem, mas sim, uma preocupação com a duração do dia letivo.

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.

[...]

§ 2º O ensino fundamental será ministrado progressivamente em *tempo integral*, a critério dos sistemas de ensino (Artigo 34, grifo meu).

O tema da jornada escolar aparece novamente na seção “Disposições transitórias”, artigo 87, parágrafo 5º.: “Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de Ensino Fundamental para o regime de escolas de tempo integral” (grifo meu). Para tal determinação não há, entretanto, orientação de prazos, dotações orçamentárias específicas, diretrizes de formação profissional ou curricular. Também não são declaradas quais expectativas se espera atingir com o aumento do período de permanência do aluno na escola.

A partir dos termos propostos nessa Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) percebe-se uma orientação para que o aluno do ensino fundamental tenha sua jornada diária ampliada, sem estabelecer, contudo, uma preocupação clara com a ocupação desse tempo ou o resultado desse esforço. Não há nenhum tipo de detalhamento ou descrição, semelhante, por exemplo, ao texto dedicado à educação infantil. Nessa regulamentação, ampliar a jornada escolar do ensino Fundamental não significa dialogar com experiências consideradas de educação integral, mas apenas garantir a oferta da escola pública por um período além do mínimo obrigatório. Cabe a cada sistema de ensino definir o que vai fazer com esse tempo.

Em janeiro de 2001, cumprindo uma determinação da própria LDB, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE), com duração prevista de dez anos. Nesse documento estão estabelecidas metas e ações mais concretas para a efetivação da política educacional. Apesar de apresentar diretrizes mais claras sobre as prioridades para o governo, o PNE/2001 foi bastante criticado por não estabelecer garantias materiais adequadas, especialmente por conta do veto aos dispositivos que permitiriam uma ampliação do repasse de verbas da educação.

Em relação às ideias de educação integral e/ou aumento do tempo de permanência do aluno na escola, o PNE/2001 estabelece como prioridade número um: a “garantia de ensino fundamental obrigatório de 8 anos” com *preferência* para o “tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas”.

Nas diretrizes específicas para o ensino fundamental, amparadas justamente pelo artigo 34 da LDB, o “turno integral” é identificado como uma estratégia eficiente para “diminuir desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem”, além de contribuir com a universalização da escolarização e a diminuição da repetência. A jornada escolar de tempo integral prevê também oportunizar “orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições”.

O indicativo para a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola reaparece nos objetivos e metas para o ensino fundamental, no item 19: “Assegurar, dentro de três anos, que a carga horária semanal dos cursos diurnos compreenda, pelo menos, 20 horas semanais de efetivo trabalho escolar”, especificado no item 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.”(grifo meu). A preferência para a jornada estendida é definida para as “crianças de famílias de menor renda”, e esse tempo adicional seria dedicado ao “apoio às tarefas escolares, à prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima Associado a Ações socioeducativas.” (Item 22).

Assim como na LDB, o PNE/2001 concentra sua prescrição para a jornada escolar do ensino fundamental mais na noção de tempo do que de especificidades de um modelo de

educação integral. Não há clareza entre o que deve ser característico do tempo ampliado em relação ao tempo considerado mínimo obrigatório; tampouco há uma proposta de articulação entre turnos ou de ampliação e diversidade de aprendizagens e conteúdos. Por outro lado, associa-se o aumento da jornada escolar diária a um perfil socioeconômico caracterizado como de baixa renda. Essa vinculação entre a renda e a jornada integral evidencia uma visão de que a escola pública de tempo integral é para a população mais pobre, que teria, assim, alimentação adequada e a possibilidade de ampliar suas oportunidades de aprendizagem.

A extensão da jornada diária de tempo integral, que institui fato peculiar na educação brasileira, apresenta um contraditório discurso de democratização e de atendimento parcelado da população, sobretudo a das camadas mais pobres da população. Algumas críticas têm evidenciado que o objetivo fundamental das propostas de extensão da jornada é o controle dos estudantes das camadas populares, na perspectiva da prevenção da marginalidade, ao secundarizar a perspectiva de melhoria da qualidade de ensino no direcionamento de uma proposta efetiva de educação para todos (ARCOVERDE, 2012, p. 90).

Preocupar-se com a alimentação e a distribuição de renda das famílias mais pobres não é demérito em uma política pública educacional; o problema é que o direcionamento do tempo integral a um perfil socioeconômico específico, destaca um sentido econômico a um espaço educativo. Nessa perspectiva, alunos bem alimentados e com condições familiares dentro ou acima da média nacional não são contemplados com o turno integral. Ainda que a determinação seja de uma prioridade e não exclusividade, a conotação econômica acaba por ser realçada e a jornada escolar ampliada direcionada a suprir carências gerais: alimentação, desigualdade social, repetência, evasão escolar. Nessa perspectiva, garantir mais tempo de funcionamento da escola seria suficiente para cumprir as expectativas esperadas.

No início do segundo mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, foi lançado o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), pautado pelo Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação. De acordo com seu material de divulgação³, o PDE é um plano executivo, composto por vários programas do Ministério da Educação “organizados em torno de quatro eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional

³ Em 2016, com a interrupção da gestão da presidenta Dilma Rousseff, essa política foi alterada para o nome de Novo Mais Educação, criado pela Portaria MEC nº 1.144/2016 e regido pela Resolução FNDE nº 5/2016. Como se trata de uma ação muito recente, essa alteração não será trabalhada aqui. Mais detalhes sobre as modificações no portal: <http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao> (Acesso em: 25 jul. 2017).

e alfabetização”³. A execução desse plano é concomitante ao Plano Nacional de Educação, criado na gestão anterior, e acabou sendo caracterizado como uma política de ações que poderiam contribuir com o desenvolvimento da educação nacional. Assim como o PNE, o PDE, Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação também estipulou prazos, orçamentos e medidas de acompanhamento dos programas do MEC, criando uma agenda e pautas próprias para a gestão da educação nacional.

Cabe lembrar, inicialmente, que o 1º. governo do presidente Lula (2003-2006) herdou uma reforma educacional de longo alcance e complexidade, promovida pelo governo que o precedeu, Fernando Henrique Cardoso; esse, durante os dois mandatos, mudou os rumos da educação brasileira do nível básico ao superior [...] (CAMINI, 2010, p. 538).

Em relação ao aumento do tempo de permanência do aluno na escola, o Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação (Decreto Nº. 6.094/2007) apresenta nas suas diretrizes: “[...] combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial”, além de “ampliar as possibilidades de permanência do educando sob a responsabilidade da escola *para além da jornada regular*” (grifo meu). Esse documento acaba por ser ainda mais vago do que o PNE/2001 em relação às expectativas e definições para o aumento do tempo de permanência do aluno na escola. Por seu caráter de orientação de ações e metas, é importante analisar uma ação específica pautada pelo Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação, que interfere na jornada escolar: a criação do programa Mais Educação (PME).

O programa Mais Educação (PME) é instituído pela portaria interministerial Nº. 17, de 24 de abril de 2007. No ano de 2008, 54 municípios fizeram a adesão ao programa, de acordo com o material produzido pelo Ministério da Educação (MEC) – “Série Mais Educação. Programa Mais Educação. Gestão Intersetorial no Território”, publicado em 2009. Em janeiro de 2010 o governo edita o decreto nº. 7.083 que dispõe sobre o PME. Em 2011 o MEC produz novo material de divulgação, intitulado “Programa Mais Educação. Passo a Passo”, que propõe “esclarecer o leitor acerca do funcionamento do Programa e das possibilidades de sua organização no contexto de cada escola.”. Um “Manual Operacional de Educação Integral” é disponibilizado pelo governo em 2014 com as etapas, procedimentos e possibilidades de implantação do Mais Educação nas escolas.

A variedade e periodicidade de publicações governamentais que descrevem o Programa Mais Educação dificulta o exercício de síntese. Por outro lado, há que se destacar o esforço do Ministério da Educação em produzir e disponibilizar material de divulgação e de orientação dessa política. Em outro espaço, seria oportuno sistematizar essa produção e buscar compreender as variações nas produções textuais no período de vigência dessa proposta, entre 2007 a 2016, quando da alteração para o “Novo Mais Educação”. Para o exercício aqui proposto, a análise se concentrará nas duas legislações específicas que regulamentaram essa proposta: a portaria nº. 17, de 20 de abril de 2007 e o decreto nº. 7.083 de 2010.

O programa Mais Educação é apresentado na portaria de 2007 como uma estratégia de fomento para a “educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar” (grifo meu). O espaço tempo da jornada ampliada é caracterizado nesse documento prioritariamente com a expressão *contraturno*, que será substituída no decreto nº. 7.083/2010 pela expressão *educação integral*.

A Portaria Nº. 17/2007 define como seu primeiro objetivo a contribuição para uma “*formação integral*”, que amplie “a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos”, oferecidos na escola ou em “outros espaços socioculturais”. É uma proposta que incorpora uma ampla variedade de temas e ações que podem ser apoiados na educação básica. Além disso, logo em sua introdução, essa portaria destaca a educação como uma política pública que tem uma importância significativa para a garantia dos direitos das crianças e adolescentes. O apoio às diferentes atividades oferecidas na jornada ampliada se concretiza por meio de repasse financeiro e suporte técnico disponibilizado em materiais de consulta e capacitação.

São apresentadas oito finalidades pretendidas com o Programa Mais Educação, que podem ser resumidas da seguinte maneira:

- ampliar os tempos e espaços educativos;
- contribuir para a redução da evasão escolar, da reprovação, da distorção idade/série;
- oferecer atendimento especializado às crianças, adolescentes e jovens com necessidades educacionais especiais;

- prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens;
- promover a formação da sensibilidade, da percepção e da expressão de crianças, adolescentes e jovens nas linguagens artísticas, literárias e estéticas;
- estimular crianças, adolescentes e jovens a manter uma interação em torno de práticas esportivas educacionais e de lazer;
- promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades.

No decreto nº. 7083 de 2010, há um detalhamento maior sobre a condução do Mais Educação. A “educação em tempo integral” é definida nos mesmos termos do FUNDEB, como uma jornada diária igual ou superior a sete horas na escola ou sob sua responsabilidade. A educação integral é caracterizada por sete princípios: articulação entre disciplinas; integração entre espaços escolares e equipamentos públicos; “valorização das experiências históricas das escolas de tempo integral”; “incentivo à criação de espaços educadores sustentáveis com a readequação dos prédios escolares”; promoção dos direitos humanos e articulação entre sistemas de ensino para “assegurar a produção de conhecimento, a sustentação teórico-metodológica e a formação inicial e continuada dos profissionais no campo da educação integral.”

Nesse documento, a expressão contraturno não é utilizada; prioriza-se o termo educação integral, em uma redação que enfatiza uma articulação das ações do programa com a organização de toda a escola. Nesse sentido, a variedade e a amplitude dos objetivos que se espera atingir podem se confundir com o que se espera da jornada escolar considerada mínima obrigatória.

Ao criar condições materiais, por meio do repasse de verbas às unidades educacionais, o Mais Educação apresenta uma preocupação com a efetivação de suas metas, diferenciando-se de outras regulamentações que não preveem aporte de recursos. Além disso, as publicações elaboradas demonstram cuidado em consolidar perspectivas educacionais, divulgar experiências realizadas, e fortalecer um campo de discussão. A valorização de saberes locais, da integração entre escola e comunidade, e a autonomia delegada à escola na escolha de suas atividades de ampliação da jornada aproximam essa política de uma postura mais democrática e progressista de educação.

O grande problema – ou equívoco – desse programa ocorre em relação aos agentes previstos para atuar em seu modelo de educação integral: oficinairos, bolsistas, monitores e pessoas sem formação pedagógica são previstos para o trabalho educacional. Ao invés de fortalecer a estrutura escolar, promover a consolidação e a discussão a partir de sua própria equipe, o programa investe na busca de agentes externos, que apenas visitam a escola no horário de uma atividade específica, por um valor bastante reduzido: em 2014, o valor previsto por turma era de R\$80,00 para escolas urbanas e R\$120,00 para escolas rurais.⁴

A legislação mais recente selecionada para esse debate é o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela lei Nº. 13.005 de 2014, a partir da exigência feita na Emenda Constitucional Nº. 59/2009, de revisão periódica de um plano nacional de educação para cada década⁵.

Elaborado em um contexto político bastante diferente em relação à versão de 2001, o PNE/2014 procurou suprir parte das fragilidades do plano anterior, ao estabelecer metas mais direcionadas, com projeção de números e expectativas mais facilmente mensuráveis⁶.

O tema da ampliação da jornada escolar no ensino Fundamental é citado pela primeira vez nesse documento na Meta 3, dedicada especificamente ao ensino Médio. A adoção do contraturno no Fundamental é apresentada como um artifício para melhorar o nível de ensino seguinte, estando descrita no item 3.5 como uma estratégia para “manter e ampliar programas e ações de correção de fluxo”, sugerindo a “adoção de aulas de reforço no *turno complementar*” (grifo meu).

Já a Meta 6 é específica para a “educação em tempo integral” e preconiza: “[...] 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” (grifo meu). A jornada diária considerada integral é estabelecida em consonância com o FUNDEB: a partir de sete horas na escola ou sob sua responsabilidade.

⁴ Disponível no link: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf> (Acesso em: 25 jul. 2017).

⁵ O número de programas que integram essa ação oscilou ao longo dos anos. Mais informações sobre essa composição no portal: <http://portal.mec.gov.br/pde> (Acesso em: 25 jul. 2017).

⁶ Valores especificados no “Manual Operacional de Educação Integral” de 2014, pág.18.

Toda as especificações dessa meta assumem expressões referentes ao tempo; o termo “educação integral” não é utilizado, mas sim, “educação em tempo integral” ou “ampliação da jornada escolar”.

Sobre a ocupação desse período integral a meta refere-se ao “efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais ”. Nesse sentido, a educação em tempo integral seria composta por ações também tradicionalmente ligadas ao horário regular, combinadas com quaisquer outras de caráter cultural ou esportivo – caráter esse também atribuído às disciplinas obrigatórias. A ampliação do local de realização dessa jornada para outros espaços fora da escola não é suficiente para diferenciar essa jornada ampliada, se levarmos em consideração que visitas pedagógicas e participação em eventos esportivos, por exemplo, são realizações já viabilizadas pelos professores da jornada regular.

Nessa perspectiva, novamente é destacada a questão do tempo. Como no Plano Nacional de Educação anterior, a preocupação é em garantir que a jornada escolar diária do ensino fundamental seja ampliada, sem propor especificidades ou oposição entre o turno e um contraturno.

Por serem políticas públicas em âmbito federal, essas medidas criam um parâmetro nacional e norteiam ações em nível estadual e municipal. Mais do que serem diretrizes para a educação integral no ensino fundamental, essas políticas exprimem também uma concepção sobre a educação em geral e às maneiras sobre como lidar com as demandas sociais. É possível identificar uma tendência para que o atendimento no ensino fundamental seja ampliado para sete horas diárias, mas o que fazer e como fazer essa jornada ampliada não se apresenta, no momento, de maneira consensual.

Considerações finais

Nesse panorama recente de políticas federais de incentivo à ampliação da jornada escolar no ensino fundamental, foram identificadas diferentes concepções para a escola, com expectativas associadas a esse espaço e a essas estratégias de execução. Não há consenso sobre qual é a medida mais eficaz; as experiências de variados contextos são revisitadas na elaboração de programas e práticas educacionais. Observa-se, ainda, que além das nuances sobre a definição da própria educação integral, há diferenças que marcam propostas de governos.

Há muitas maneiras de pensar a educação integral. Não há um modelo único. Ela pode ser entendida como um princípio orientador de todo o currículo, como a educação ministrada em tempo integral ou como uma educação que leva em conta todas as dimensões do ser humano, formando integralmente as pessoas (GADOTTI, 2009, p. 41).

Ao lado das diferentes possíveis interpretações e modelos de ampliação da jornada escolar, observa-se, nesse percurso, a permanência do tema e a renovação de metas governamentais⁷ que objetivam aumentar o tempo de permanência do aluno do ensino fundamental na escola. Tanto a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) quanto o Plano Nacional de Educação (PNE) são regulamentações de longo prazo, que propõe ultrapassar mandatos e consolidar marcos a despeito de mudanças na gestão. Mesmo sendo leis passíveis de alteração – como já praticado na própria LDB – a ideia é que suas diretrizes possam ter uma repercussão que não se limite a um governo. Identifica-se assim, um investimento legal para que a jornada diária escolar dos alunos do ensino Fundamental ultrapasse sete horas.

O Mais Educação, como um programa de ação articulado a diferentes instâncias governamentais, teve um impacto nas escolas ligado a um modelo de gestão específico, que foi interrompido com o fim do governo que o concebeu, em 2016. Ao criar condições materiais por meio do repasse de verbas às unidades educacionais, o PME apresenta uma preocupação com a parceria e a efetivação de suas metas. Além disso, as publicações de caráter mais conceitual evidenciam interesse em consolidar perspectivas educacionais, divulgar experiências realizadas e fortalecer um campo de discussão.

A valorização de “saberes locais”, da “integração entre escola e comunidade”, bem como a autonomia delegada à escola na escolha de suas atividades de ampliação da jornada, aproximam esse programa de uma postura mais democrática e progressista de educação. Entretanto, o incentivo ao trabalho com pessoas sem formação pedagógica e sem vínculos com a escola, mediante um pagamento bastante reduzido, corroboram a precarização da instituição escolar pública. Também chama a atenção a lista de expectativas relacionadas à educação integral; como se um programa direcionado a um turno e a um grupo de

⁷ De acordo com as diretrizes governamentais expostas em: <http://pne.mec.gov.br/planos-de-educacao> (Acesso em 27 jul. 2017).

profissionais específicos, atuando dentro da unidade educacional pudessem dar conta de tantas e tão variadas necessidades.

Independentemente da quantidade de expectativas – muitas, no caso do PME, e poucas ou difusas no caso da LDB e do PNE/2014 – o aumento da jornada escolar do ensino fundamental é preconizado na legislação da educação básica brasileira, e segue sendo praticado em estados e municípios de todo o Brasil. Essa permanência e renovação do discurso da ampliação do tempo de permanência do aluno na escola nos leva a questionar sobre os interesses e possíveis benefícios para a população em idade escolar e seus responsáveis.

Uma ideia recorrente é em relação às vantagens para as famílias trabalhadoras, como a garantia de atendimento em um período semelhante à sua jornada de trabalho. Nesse caso, os responsáveis teriam a possibilidade de deixar as crianças em um local seguro enquanto estão em serviço. Apesar de ser um argumento fácil, algumas contradições podem ser apresentadas: em primeiro lugar, uma desqualificação da capacidade de escolha das famílias; em segundo, a relação entre segurança e controle na circulação da cidade.

A pesquisadora Lúcia Velloso Maurício realizou um levantamento com responsáveis por alunos matriculados em Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) no Rio de Janeiro, questionando justamente sobre os motivos que os levaram a fazer a matrícula no ensino de tempo integral (MAURÍCIO, 2004). Diferentemente do que imaginavam os professores e funcionários da instituição, os adultos e crianças escolheram essa opção de período por identificarem, principalmente, uma qualidade maior nesse atendimento. Além disso, as respostas analisadas invalidaram a visão de que a escola de tempo integral é interessante aos alunos e seus responsáveis *apenas* porque é um local seguro, em oposição ao espaço considerado violento da cidade. Ainda que seja uma pesquisa determinada a um local específico, sua análise nos leva a refletir sobre as condições de escolha e critérios de valor concebidos pelas famílias atendidas pela escola pública.⁸

⁸ A possibilidade de acompanhamento online da execução das metas por estado contribuiu nesse sentido. Indicadores e relatórios periódicos de execução das metas estão disponibilizados no link: <http://pne.mec.gov.br/monitorando-e-avaliando> (Acesso em 27 jul.2017).

Mais tempo de atendimento escolar também não significa necessariamente uma oferta de maior qualidade. As diferentes possibilidades de se preencher o tempo integral acabam por gerar resultados heterogêneos e deixam em aberto também as próprias responsabilidades que caberiam à escola pública. Na antiga versão do programa Mais Educação, à escola cabe coordenar atividades oferecidas em seu espaço, mas por pessoas sem vínculo institucional. Já no Plano Nacional de Educação/2014, o próprio “efetivo trabalho escolar” poderia ser estendido para uma jornada de sete horas.

Concluindo, por mais que a proposta de tempo integral escolar seja potencialmente proporcionadora de incremento na qualidade da educação para todos, e tenhamos acompanhado a evolução do PNE de 2001 para o de 2014 em termos dos beneficiários desta política – dos necessitados para todos - , mesmo reconhecendo a dubiedade de concepção de tempo integral escolar que figura nas estratégias da Meta 6, é necessário que tenhamos atenção para outros interesses que podem estar presentes nas entrelinhas de metas que, em tese, seriam democratizadoras no oferecimento da educação (MAURÍCIO, 2016, p. 98).

As responsabilidades atribuídas à escola pública nos modelos de jornada ampliada relacionam-se à função social que se espera da educação básica. O atendimento escolar deve estar associado ao objetivo de desenvolver a aprendizagem, oferecer aos alunos acesso aos conhecimentos considerados obrigatórios e valorizar diferentes culturas. Associar o aumento da jornada escolar com um aumento de atribuições para a escola pública não parece ser uma opção saudável. Fortalecer o espaço escolar significa investir recursos – materiais e humanos – em um projeto próprio, respeitando os limites e as potencialidades dessa instituição.

Referências

ARCO-VERDE, Yvelise Freitas de Souza. Tempo escolar e organização do trabalho pedagógico. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 25, p. 83-97, jul/dez. 2012.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa, Portugal; Edições 70, Ltda, 2009.

BRASIL. Ministério da Educação. **Decreto Nº. 6.094, de 24 de abril de 2007**, dispõe sobre a implementação do Plano de Metas – Compromisso Todos pela Educação.

_____. Ministério da Educação. **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.

_____. Ministério da Educação. **Decreto 7.083, de 27 de janeiro de 2010**, dispõe sobre o Programa Mais Educação.

_____. Ministério da Educação. **Lei N° 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.

_____. Ministério da Educação. **Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Ministério da Educação. **Lei n. 13.005, de 25 de junho 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

_____. Ministério da Educação. **Manual Operacional de Educação Integral**. MEC, Secretaria de Educação Básica, Diretoria de Currículos e Educação Integral: Brasília, 2014.

_____. Ministério da Educação. **Portaria n. 17, de 20 de abril de 2007**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2007.

_____. Ministério da Educação. **Programa mais educação: passo a passo**. Brasília, Secretaria de Educação Básica, 2011.

_____. Ministério da Educação. **Série Mais Educação. Programa Mais Educação**. Gestão Intersetorial no Território. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009.

BRZEZINSKI, Iria. Tramitação e Desdobramentos da LDB/1996: embates entre Projetos antagônicos de sociedade e de educação. **Trabalho, Educação e Saúde**. Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 185-206, jul./out 2010. Disponível em:

< http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1981-77462010000200002&script=sci_abstract&tlng=pt>.

Acesso em: 10 set. 2017.

CAMINI, Lúcia. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 26, n. 3, p. 535-550, set./dez. 2010.

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

COELHO, Ligia Martha Coimbra da Costa. História (s) da educação integral. **Revista Em aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009.

FARIA FILHO, Luciano Mendes de; VIDAL, Diana Gonçalves. Os tempos e os espaços escolares no processo de institucionalização da escola primária no Brasil. **Revista Brasileira de Educação**, nº. 14, p. 19-34, mai/jun/jul/ago 2000.

GADOTTI, Moacir. **Educação integral no Brasil: inovações em processo**. São Paulo: Editora e Livraria Paulo Freire, 2009.

GOUVEA, Andréa Barbosa. Direita e esquerda na política educacional: democracia, partidos e disputas entre projetos de administração pública municipal no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 90, n. 224, p. 35-58, jan./abr. 2009.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Condições e interesses pela educação em tempo integral no Brasil. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 13, n. 33, 2016, p. 85-100.

_____. Literatura e representações da escola pública de horário integral. **Revista Brasileira de Educação**, Set /Out /Nov /Dez 2004, n. 27, p. 40-56.

MOLL, Jaqueline (Org.). **Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos educativos**. Porto Alegre: Artmed, 2012.

MORAES, Reginaldo Carmello Corrêa de (2002). Reformas Neoliberais e Políticas Públicas: Hegemonia Ideológica e Redefinição das Relações Estado-Sociedade. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 23, n. 80, setembro, p. 13-24.

PIMENTEL, Alessandra. O método da análise documental: seu uso numa pesquisa historiográfica. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 114, p. 179-195, novembro/2001.

RIBEIRO, Anelice; MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Duas décadas de educação em tempo integral: dissertações, teses, artigos e capítulos de livros. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 137-160, abr. 2009.

TEIXEIRA, Anísio. Centro Educacional Carneiro Ribeiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. Rio de Janeiro, v. 31, n. 73, jan./mar. 1959. p. 78-84.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em Educação**. São Paulo: Atlas, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao Fundeb: por uma outra política educacional**. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.