

EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL: dos planos às incertezas

Jorge Najjar

Universidade Federal Fluminense,
Niterói, RJ, Brasil

Karine Morgan

Universidade Iguazu,
Nova Iguaçu, RJ, Brasil

Marcelo Mocarzel

Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro,
Niterói, RJ, Brasil

Resumo

O presente artigo tem por objetivo confrontar o documento final da CONAE de 2010, com o PL nº 8035 e com o Plano Nacional de Educação no que tange à meta 6, a qual versa sobre a educação em tempo integral. Através da Análise de Conteúdo, foi possível observar que o teor do primeiro documento foi descaracterizado em seu processo de tramitação, sendo retirado o sentido de formação integral dos alunos. Finalizamos refletindo sobre a política de indução à educação em tempo integral que sofreu um processo de desmonte que extinguiu o “Programa Mais Educação” e criou o “Programa Novo Mais Educação”.

Palavras-chave: Política educacional; Educação em tempo integral; Legislação educacional.

FULL-TIME EDUCATION IN BRAZIL: from plans to uncertainty

Abstract

The present article aims to confront the 2010 CONAE final document, law project nº 8035 and the National Education Plan in relation to goal 06, which deals with full-time education. Through Content Analysis, it was possible to observe that the nature of the first document was mischaracterized in its process of approval, and the sense of whole formation of the students was withdrawn. The text ends up reflecting on the policy of induction of full-time education that underwent a dismantling process that extinguished “Programa Mais Educação” and created “Programa Novo Mais Educação”.

Keywords: Educational policy; Full-time education; Educational legislation.

EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL EN BRASIL: de los planes a las incertidas

Resumen

El presente artículo objetiva confrontar el documento final de la CONAE de 2010, el proyecto de ley nº 8035 y el Plan Nacional de Educación en lo que se refiere a la meta 6, que versa sobre educación a tiempo completo. A través del Análisis de Contenido, fue posible observar que la naturaleza del primer documento fue descaracterizado en su proceso de tramitación, siendo retirado el sentido de formación integral de los alumnos. El texto termina reflejando sobre la política de inducción a la educación a tiempo completo que sufrió un proceso de desmontaje que extinguió el “Programa Mais Educação” y creó el “Programa Novo Mais Educação”.

Palabras clave: Política educativa; Educación a tiempo completo; Legislación educativa.

O direito à educação

A entrada da educação no rol dos direitos sociais garantiu a ela um novo *status* político e econômico no mundo contemporâneo. Como afirma Cury (2002), praticamente não há país no mundo que não garanta o acesso ao ensino básico em suas leis. Isso se deve ao fato de a educação ter se constituído como dimensão fundante da ideia de cidadania e pelas demandas erigidas pelo mundo do trabalho.

Não são poucos os documentos de caráter internacional, assinados por países da Organização das Nações Unidas, que reconhecem e garantem esse acesso a seus cidadãos. Tal é o caso do art. XXVI da Declaração Universal dos Direitos do Homem, de 1948. Do mesmo assunto ocupam-se a Convenção Relativa à Luta contra a Discriminação no Campo do Ensino, de 1960, e o art. 13 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 1966 (CURY, 2002, p. 246).

Sendo assim, atualmente há um consenso em torno da necessidade de oferta do ensino básico como elemento central do desenvolvimento dos países, embora sob esse consenso exista uma disputa entre diferentes concepções de educação, de desenvolvimento e de sociedade. A educação passa a ser

globalmente um direito social, o qual requer um sistema de normatizações para que se efetive de fato. A partir dessa demanda, começam a se desenvolver as políticas educacionais com o objetivo de dar forma concreta ao direito, o qual até então permanece no campo da intenção.

No Brasil, após longo período de ditadura civil-militar, a Constituição Federal de 1988 traz, em seu capítulo II, a educação como direito social. No Art. 208, há o seguinte parágrafo: “§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo” (BRASIL, 1988). Essa normatização é de grande importância, pois coletiviza e, ao mesmo tempo, individualiza a garantia à educação obrigatória definida em lei. O direito público é de todos; o subjetivo é o inalienável do sujeito, ou seja, pode ser cobrado a qualquer tempo e por qualquer um.

A obrigatoriedade da educação escolar para determinado grupo etário fez com que uma vultosa soma de recursos fosse direcionada ao atendimento desse direito. No Império, menos de 2% da arrecadação dos impostos eram destinados à educação (SAVIANI, 2010). A partir da Constituição de 1988, há a obrigatoriedade de emprego de pelo menos 18% pela União e 25% pelos Estados e pelos Municípios.

Porém, a ampliação da jornada escolar no Brasil ainda não é realidade concreta. A tentativa de implantação da educação em horário integral no país data de longe. Em vários movimentos, ao longo da nossa história (Integralismo, Anarquismo, Escola Nova, entre outros, guardadas as suas diferenças ideológicas), o assunto é tratado como indispensável para a melhoria da qualidade da educação. Algumas experiências foram implantadas¹, mas

¹ Dentre as experiências de maior destaque estão os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), criados por Darcy Ribeiro, no Rio de Janeiro, e a Escola Parque (ou Centro Educacional Carneiro Ribeiro), criada por Anísio Teixeira, na Bahia.

receberam inúmeras críticas², dentre as quais se destacam o alto custo das instalações físicas, a criação de uma rede paralela à rede pública de ensino e o caráter populista das iniciativas.

Apesar das críticas, a ideia de um horário integral marcado pela perspectiva de uma educação integral não foi abandonada, tendo diversos autores mantido estudos sobre a temática. Cavaliere (2009), Paro (2009), Coelho (2009), Menezes (2009), Moll (2012), dentre outros, são unânimes quanto à urgente necessidade da criação e da consolidação de uma escola que, em última instância, eleve a qualidade do ensino proposta para as camadas populares. Defendem que o cotidiano escolar tem de ser um espaço/tempo em que haja aprendizagem diversificada com diferentes saberes e que as crianças e os jovens queiram estar nele.

Há tempos, a negação histórica do direito a uma educação de qualidade deixou de fornecer aos indivíduos ferramentas capazes de modificar o lugar que eles ocupam na sociedade, o que acabou impossibilitando-lhes de intervir conscientemente nos problemas apresentados. Por isso, a reorganização de tempos e de espaços torna-se um ponto crucial no desenvolvimento de uma instituição escolar que tenha como norte a integralidade do ser humano.

No Brasil, a educação das elites se diferenciou da popular ao longo de toda a sua história, sobretudo no que diz respeito ao tempo de escolarização e às atividades voltadas para as crianças e para os jovens.

A escola privada das classes médias e ricas já é de tempo integral. Pode-se dizer que o aluno da escola privada dispõe de tempo integral dedicado a sua educação. Geralmente ele dispõe de um 'contraturno', com aulas complementares de esporte, lazer, reforço em línguas estrangeiras, balé, judô, etc. (GADOTTI, 2009, p. 32).

² Quanto às críticas pode-se consultar Mignot (1988), Oliveira (1991) e Paiva (1985).

Portanto, para uma formação valorizada socialmente, como a destinada às elites, é necessária uma maior quantidade de horas do que aquela apresentada como mínima pela legislação brasileira.

Educação em tempo integral na legislação educacional brasileira

Segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (BRASIL, 1996), a carga horária anual mínima no ensino fundamental e no médio é de 800 horas, distribuídas em pelo menos 200 dias letivos, ou seja, 4 horas diárias de efetivo trabalho escolar. A ampliação dela na escola pública é fator fundamental para o acesso das camadas populares a um ensino de melhor qualidade, similar àquela anteriormente apresentada na citação de Gadotti e oferecida em parte³ pelas instituições escolares privadas.

No entanto, pela primeira vez nas legislações brasileiras, a LDB apresenta a educação em tempo integral, embora mantenha a obrigatoriedade de apenas 4 horas diárias de efetivo trabalho escolar. Em seus artigos 34 e 87, ela prevê a progressiva ampliação da carga horária do aluno na escola ou sob sua responsabilidade. Porém, essa ideia traz à tona a crítica realizada por autores como Cunha (1996) e Saviani (2008) sobre o “minimalismo” da lei. Segundo eles, a normativa apenas recomenda aos sistemas algumas importantes e necessárias mudanças educacionais sem os obrigar a cumprir efetivamente.

³ Vale ressaltar que a mera dicotomia entre escolas públicas e privadas, atribuindo a estas maior qualidade que às primeiras, esconde o fato de que grande parte das escolas privadas apresentam baixo desempenho e que há escolas públicas reconhecidas como de grande qualidade educacional.

Vale fazer uma rápida menção às mudanças nas políticas públicas em educação ocorridas a partir da década de 1990 para entendermos a forma como é tratado ensino em tempo integral na legislação federal mais recente, sobretudo no Plano Nacional de Educação em vigência (Lei 13.005/2014).

Embora seja um equívoco apontar as influências internacionais como o único fator de determinação das políticas públicas de educação no Brasil, é evidente a sua importância para a definição dos rumos dessa área. Nas últimas décadas, nota-se a força dos organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas, o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, na política educacional durante os dois governos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (mas não só neles), nos quais o pensamento desses organismos passaram a ser considerados de alta relevância para as tomadas de decisão acerca das políticas a serem implementadas, como já ocorria em países de capitalismo central⁴.

Para Altmann (2002), as propostas do Banco Mundial foram as mais influentes no campo educacional brasileiro, já que o organismo declara, desde 1990, que o seu principal objetivo é o combate à pobreza. Para tanto, tem a oferta de ensino elementar como uma das suas principais recomendações. O próprio programa de governo de Fernando Henrique Cardoso trazia claramente vinculações com as prescrições do Banco Mundial.

O ápice desse entrelaçamento entre o Brasil e Banco Mundial se dá em 1995, com Reforma Gerencial do Estado, comandada pelo então Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Naquele ano, foi implementado o “Plano Diretor da Reforma do

⁴ Fazemos aqui a distinção entre países de capitalismo central (desenvolvidos) e países de capitalismo periférico (em desenvolvimento), como os países da América Latina. Para aprofundamento, ver Santos, 2014.

Aparelho do Estado”, conduzido pelo Ministério da Administração Pública e Reforma do Estado (MARE). Segundo o documento:

É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de “gerencial”, baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado. É preciso reorganizar as estruturas da administração com ênfase na qualidade e na produtividade do serviço público; na verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções. Esta reorganização da máquina estatal tem sido adotada com êxito em muitos países desenvolvidos e em desenvolvimento (BRASIL, 1995, p. 7).

Não é objetivo deste artigo realizar um panorama sobre as principais ações educacionais pós-redemocratização, mas sim selecionar políticas exemplares que dão uma maior compreensão do todo. Na educação, recorre-se a quatro diferentes conjuntos de políticas públicas para exemplificar como essa perspectiva gerencialista do Estado influenciou – e ainda hoje influencia – a agenda nacional. São elas: as políticas de currículo, as de avaliação, as de valorização docente e as de financiamento educacional. Há outras que poderiam ser consideradas, mas essas quatro traduzem o que há de mais latente na reconstituição da educação nacional a partir de uma lógica quase de mercado (SOUZA e OLIVEIRA, 2003).

Uma das primeiras orientações do Banco Mundial cumpridas pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (vale lembrar que o Ministro da Educação à época era Paulo Renato de Souza, ex-Gerente de Operações do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID) foi a instituição de nova política curricular, com intuito de padronizar os conteúdos escolares no território nacional. Dessa forma, seria possível introduzir elementos de comparação do desempenho entre diferentes escolas e sistemas de ensino. Por isso, a centralidade de investimentos em livros-textos é uma importante recomendação para países que contraem

empréstimos, pois eles possibilitam certa uniformidade na prática dos docentes em sala de aula (TORRES, 1996).

Como elemento fundamental dessa política, foram criados os Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), que deveriam servir como orientações para as escolas definirem o que ensinar. Em 1997, foram publicados os primeiros PCN, seguidos pelos Referenciais Curriculares para a Educação Infantil. Como já foi colocado, para Cunha (1996), a LDB aprovada um ano antes tinha uma concepção minimalista e não se debruçava sobre aspectos cruciais da educação, como o debate sobre currículo ou sobre avaliação. Sendo assim, novas políticas tiveram de ser formuladas para dar conta das fragilidades do texto legal, seguindo a receita de doses homeopáticas, como ironiza Saviani (2008).

A discussão a respeito dos PCN foi intensa e culminou na reformulação das Diretrizes Curriculares Nacionais em todos os níveis, uma vez que o Conselho Nacional de Educação entendeu que os Parâmetros não deveriam ser obrigatórios. Hoje esse debate deriva na definição da Base Nacional Comum Curricular, que engessa ainda mais o trabalho docente, em função de sua concepção e de sua subordinação às avaliações em larga escala (FREITAS, 2017; OLIVEIRA, SÜSSEKIND, 2017; CUNHA, LOPES, 2017).

Nas políticas de avaliação, o marco mais importante é a criação do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB – ainda em 1988⁵, seguindo os moldes do PISA⁶. O SAEB surgiu como uma prova amostral e hoje se constitui como um

⁵ Em 1988, foi criado o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público do 1º Grau (SAEP), que em 1990 sofre modificações e passa a se chamar Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB). Ver Bonamino e Franco, 1999.

⁶ O *Programme for International Student Assessment (Pisa)* – Programa Internacional de Avaliação de Estudantes – é uma iniciativa de avaliação comparada, aplicada de forma amostral a estudantes matriculados a partir do 8º ano do ensino fundamental na faixa etária dos 15 anos, idade em que se pressupõe o término da escolaridade básica obrigatória na maioria dos países.

verdadeiro sistema avaliativo, agregando outros instrumentos como a Prova Brasil e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA). A avaliação em larga escala, como apontam Souza e Oliveira (2003, p. 875), “torna-se peça central nos mecanismos de controle” e “legítima ‘valorações’ úteis à indução de procedimentos competitivos entre escolas e sistemas para melhorar pontuações nos *rankings* [...]”.

Ressalta-se que as políticas avaliativas tomaram grande corpo nos governos seguintes (Luiz Inácio Lula da Silva, 2003-2010 e Dilma Rousseff (2011-2016). Além disso, houve investimento e aperfeiçoamento das estratégias avaliativas enquanto mecanismos de controle. Assim, essas políticas trazem à tona a ideia de um Estado Avaliador, o que possibilita a descentralização das práticas pedagógicas, mas exige que todos passem pelos mesmos critérios em exames e testes unificados no final do processo.

Os resultados das políticas avaliativas produzem o que se convencionou chamar de efeitos de responsabilização ou *accountability* (BALL 2005; HYPOLITO, 2010). Trata-se de um sistema de prestação de contas que direciona à escola, aos gestores e aos professores a responsabilidade exclusiva pelo sucesso ou pelo fracasso dos alunos. Esse modelo, baseado na lógica do mérito, acaba por comprometer o trabalho docente, na medida em que os objetivos passam a ser os resultados quantificáveis e não a qualidade dos processos. Isso impacta nas políticas de valorização, as quais passaram a ter os resultados em testes em larga escala e os índices impostos pelo governo como medidas.

O Pisa é coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), havendo uma coordenação nacional em cada país participante. No Brasil, a coordenação do Pisa é responsabilidade do Inep. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/pisa>. Acesso em: 21 dez. 2016.

Em 2007, já no Governo Lula, foi criado o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – indicador calculado com base no fluxo dos estudantes e nos resultados dos mesmos em testes standardizados. A partir da divulgação dos resultados iniciais, começou-se a colher os primeiros efeitos da meritocracia. Diversos sistemas municipais e estaduais (inclusive o da cidade do Rio de Janeiro) passaram a adotar ações de remuneração variável (HYPOLITO, 2010), baseadas em resultados do Ideb. A lógica gerencialista da reforma do Estado atinge seu ápice quando as escolas públicas passam a ter um comportamento semelhante ao das empresas, com metas, bônus e punições.

Por sua vez, a precarização do trabalho passa pelas políticas de financiamento da educação. Por mais que tenham ocorrido iniciativas para reestruturá-lo, como a criação do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) em 1996, não houve uma grande injeção de recursos que pudesse transformar significativamente o cenário de precarização das escolas e dos salários até o Governo Dilma Rousseff. Nele foi aprovado o Plano Nacional de Educação (2014-2024). Em sua meta 20, ele estabelece que 10% do Produto Interno Bruto brasileiro deve ser direcionado ao financiamento da educação até o final de sua vigência.

O desmonte do Plano Nacional de Educação é um desastre anunciado e justificado pela recessão econômica e pelas claras orientações neoliberais do Governo Temer. Tais orientações são mais intensas e radicais do que as dos governos anteriores e se evidenciam logo após o golpe de Estado que desembocou no impeachment da Presidenta Dilma Rousseff em 31 de agosto de 2016. Possivelmente, o que presenciaremos é uma retração das políticas educacionais e uma tentativa de transferência do Estado para a iniciativa privada de responsabilidades até então constitucionais, como a oferta de educação básica e a própria ampliação da jornada escolar.

O desmonte da Meta 6 do Plano Nacional de Educação

O PNE 2001-2011 foi aprovado no Governo FHC. Na ocasião de sua promulgação, ele foi praticamente inviabilizado em sua concretização por meio de 9 vetos presidenciais que incidiram sobre seu financiamento. Além disso, o Plano aprovado sofria uma falta de legitimidade marcada por sua oposição a outro projeto gestado nos Congressos Nacionais de Educação (CONED) que ficou conhecido como Proposta da Sociedade Brasileira.

A construção de tal proposta fora patrocinada pelo Partido dos Trabalhadores (SAVIANI, 2007) e contou com o apoio de movimentos sociais, de entidades científicas, de entidades e organizações representativas, dentre outras instituições. Contrapondo-se à Proposta da Sociedade Brasileira, o PNE 2001-2011 se configurou como uma lei sem expressão, sem legitimidade e sem recursos para sua execução.

O PNE 2014 foi palco de um longo e disputado processo de construção e de tramitação, com ampla participação popular através das Conferências Nacionais de Educação (CONAE), em suas etapas municipais, regionais, estaduais e nacional. Como resultado das Conferências, foi enviado ao Poder Executivo um documento que representava a consolidação dos debates e dos embates realizados por centenas de milhares de pessoas cujo conteúdo versava sobre os anseios da sociedade brasileira para os rumos da educação no país. O objetivo era que o governo redigisse o PL que seria enviado ao legislativo. Porém,

A expectativa de que esta proposta, de antemão, refletisse as deliberações e consensos firmados na CONAE-2010, exatamente pela parceria entre sociedade civil e sociedade política, não foi confirmada. O não acatamento de um considerável número de diretrizes apontadas pela Conferência, inclusive em elementos estruturantes do projeto de lei (PL), trouxe a percepção de que o PNE necessitaria ser transformado. (MOURA, 2015, p. 16-17).

Moura (2015) destaca a importância da influência e da participação de um grupo de instituições e de entidades que, embora não monolítico em seu interior, convergia em torno da defesa da educação pública. Esse grupo, que o autor denominou movimento educacional, exerceu, já na fase de tramitação da lei na Câmara e no Senado, importante papel de pressão e de articulação com o poder legislativo, garantindo a inclusão e/ou manutenção de dispositivos de alargamento da educação universal, laica e gratuita. Nesse processo, destaca a ação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, da União Nacional dos Estudantes, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação no que tange à incansável presença, pressão e articulação com a sociedade política durante a definição da letra da lei.

No seio das disputas, à semelhança da tramitação da Constituição Federal de 1988 e da LDB de 1996, entidades ligadas ao movimento religioso, o Movimento Todos pela Educação, o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial, o Grupo Positivo, a CONFENEM, dentre outros, tiveram presença frequente nas audiências públicas.

O processo acirrado de disputas no legislativo em torno das pautas da educação pode ser ilustrado através de números expressivos. Segundo Moura (2015), apenas na primeira fase de tramitação na Câmara dos Deputados, houve 2906 emendas ao projeto original. As metas relacionadas à educação infantil (meta 1), à qualidade (meta 7) e ao financiamento (meta 20) foram as recordistas de emendas parlamentares. Ao final de todo o processo e das disputas, o Plano Nacional de Educação se configurou como um documento bem mais sucinto e de mais fácil entendimento do que o Plano que se findou em 2011.

Porém, o grande número de emendas parlamentares e, antes delas, a forma como o MEC sistematizou a proposta de Plano levado ao legislativo

descharacterizaram o sentido do documento final da Conferência no que tange à educação em tempo integral.

Este artigo analisa o documento final da CONAE, o projeto de lei enviado ao legislativo e a Lei nº 13.005, especificamente em sua meta 6 e nas estratégias a ela subordinadas. Tal escolha procura desvelar o caminho percorrido desde o documento final, fruto da construção coletiva de milhares de pessoas e sistematizado pelo Fórum Nacional de Educação, até a redação final da lei do Plano.

O documento final da Conferência Nacional de Educação (BRASIL, 2010) trata a temática a partir de três termos distintos. Tempo Integral, que aparece nove vezes ao longo do texto, dentre as quais uma foi descartada⁷; Formação Integral, com sete ocorrências, e Educação Integral, com três passagens.

Conforme pode-se verificar na Tabela 1, a maior recorrência de termos encontra-se nos eixos III – Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar que contou com seis recorrências e no VI – Justiça Social, Educação e Trabalho: Inclusão, Diversidade e Igualdade em que foram localizadas cinco recorrências. Há ainda trechos que tratam do financiamento e do papel do Estado na garantia do direito à educação.

⁷Uma recorrência na categoria tempo integral foi descartada por tratar de cursos de graduação em tempo integral.

Eixos ⁸	Tempo Integral	Formação Integral	Educação Integral	Total
Introdução	-----	01 recorrência	-----	01 recorrências
Eixo I	-----	01 recorrência	-----	01 recorrências
Eixo II	-----	-----	02 recorrências	02 recorrências
Eixo III	05 recorrências	01 recorrência	-----	06 recorrências
Eixo V	02 recorrências	-----	-----	02 recorrências
Eixo VI	01 recorrência	03 recorrências	01 recorrência	05 recorrências
Total	08 recorrências	06 recorrências	03 recorrências	17 recorrências

Tabela 1: Número de recorrências de termos - tempo, formação e educação integral (Fonte: Brasil, 2010. Elaboração dos autores).

No que tange à educação em tempo integral, ela é colocada como uma bandeira de luta histórica da sociedade brasileira (ao lado de outras, como a ampliação da oferta, a criação de um padrão de qualidade, a laicidade etc.) cuja existência está atrelada ao próprio processo de democratização da educação. Os sentidos aqui expressos relacionam-se também com a necessidade do envolvimento dos entes federados e da sociedade civil, cuja ação, através de parcerias e convênios, complementaria a política estatal. Por fim, indica que “a escola de tempo integral não deve, pois, se configurar como simples ampliação/duplicação das atividades que a educação básica atual desenvolve” (BRASIL, 2010, p. 73)

Quanto ao financiamento (eixo V) das ações de educação em tempo integral, o documento coloca a existência de um acréscimo de 25% na destinação de recursos por aluno quando esse permanece na escola ou sob sua

⁸ Eixo I - Papel do Estado na garantia do direito à educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional. Eixo II - Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação. Eixo III - Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar. Eixo V - Financiamento da educação e controle social. Eixo VI - Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade.

responsabilidade por sete horas diárias durante cinco dias na semana. O documento aponta para a priorização de escolas de tempo integral nas políticas públicas voltadas para a educação no campo, enfatizando que essa deve promover “a igualdade de gênero, raça e etnia, orientação sexual e geracional” (BRASIL, 2010, p. 136).

Ao tratarmos do termo formação integral, percebe-se que o mesmo é posto logo na introdução do documento, enfatizando a responsabilidade do poder público em propiciar as condições necessárias para a promoção do “direito do estudante à formação integral com qualidade” (BRASIL, 2010, p. 13). Na mesma linha do Eixo I, aponta que deve ser viabilizado “por meio da garantia da universalização, da expansão e da democratização” (BRASIL, 2010, p. 37) da educação básica e superior. Tais recorrências demonstram a importância dada a uma formação dos sujeitos que abarque sua multidimensionalidade, compreendendo a educação como um processo de formação humana. Porém, ainda que as recorrências analisadas sejam de suma importância para a compreensão de uma formação humana integral indissociável do processo educativo, a maior incidência do termo é direcionada à educação de jovens e adultos. Nesse sentido, os trechos analisados retomam a garantia da formação integral por meio de uma matriz de referência curricular e da articulação com “setores da saúde, do trabalho, meio ambiente, cultura e lazer, dentre outros” (BRASIL, 2010, p. 162).

Já o termo educação integral é utilizado duas vezes no Eixo II, nas quais salienta a impossibilidade de a escola isoladamente “dar conta da educação integral” (BRASIL, 2010, p. 52). Por outro lado, reafirma a ação necessária e insubstituível das instituições de ensino. Para além disso, coloca como desafio a efetivação da articulação e da coordenação de um conjunto de esforços que depende de “diferentes atores, políticas sociais e equipamentos públicos” (BRASIL, 2010, p. 57).

A partir dos elementos aqui colocados, é possível inferir que o documento final da CONAE traz em seu teor a importância dada pelos presentes na conferência à educação em tempo integral, valorizando tais espaços e tempos para a concretização do direito de todos a uma formação integral. A educação integral representa, verificado através dos trechos destacados neste artigo, a conjugação dos dois outros termos contando não apenas com o aparelho escolar, mas convocando as famílias, a comunidade e envolvendo aparelhos públicos nessa concretização.

O documento final da CONAE seguiu para que o executivo o transformasse em um projeto de lei que seria discutido nas casas legislativas. O PL nº 8035 deu entrada na Câmara dos Deputados ao final do mês de dezembro de 2010, trazendo, em sua meta 6, a seguinte redação: “Oferecer educação em tempo integral em cinquenta por cento das escolas públicas de educação básica” (BRASIL, 2010b, s/p).

À meta 6, atrelavam-se seis estratégias das quais a primeira tratava da ampliação da carga horária “por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e interdisciplinares” “buscando atender a pelo menos metade dos alunos matriculados nas escolas contempladas” (BRASIL, 2010b s/p).

As estratégias 6.2, 6.3 e 6.5 buscavam solucionar um problema recorrente já observado nacionalmente: a falta de espaço físico próprio para o aumento da carga horária dos alunos nas escolas. Para tanto, é colocado, respectivamente, 1. Em regime de colaboração, a institucionalização e manutenção de um “programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas”, 2. A articulação das escolas com espaços da cidade e 3. O oferecimento de gratuidade para alunos da rede pública em atividades promovidas por instituições beneficentes (idem, ibdem).

O percentual de alunos foi acrescentado à meta já na primeira fase de tramitação na Câmara, compreendendo que “nos termos do projeto original, poderia ser alcançada com menor esforço e atendimento inexpressivo de alunos, uma vez que, estatisticamente, uma única sala de aula atendida poderia ser tomada em lugar de uma escola” (SILVA et al., 2013, p. 14). Na primeira fase da tramitação, a meta 6 e suas estratégias receberam 59 pedidos de emendas, das quais a maioria se referia à meta que é encaminhada ao Senado já com a redação final.

Com relação às estratégias, apenas uma foi acrescentada. Ela tratava da garantia da educação em tempo integral para pessoas com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades ou superdotação, seguindo para o Senado após três anos de tramitação, então, com sete estratégias.

No Senado, foi acrescentada à estratégia 6.2, a qual trata da instituição de construção de escolas com padrão arquitetônico adequado às demandas da educação em tempo integral, a prioridade de incidência em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social.

De volta à Câmara, acrescentou-se a progressiva ampliação da jornada de professores em uma única escola e a otimização do tempo de permanência “direcionando a expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais” (BRASIL, 2014).

Do PL original à aprovação final da Lei 13.005/2014, as estratégias relacionadas à meta aqui analisada se modificaram prioritariamente na redação, sem alterar de forma substancial o seu conteúdo. No entanto, destacamos a inclusão de novas estratégias, tais como um “programa de **construção** de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação

de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2014, grifos nossos). Tal inclusão veio complementar a ampliação e a reestruturação das escolas anteriormente previstas.

Uma segunda estratégia incluída foi a garantia de educação em horário integral às pessoas com deficiência, com transtornos globais do desenvolvimento e com altas habilidades ou superdotação, contando, para tanto, com salas de recursos multifuncionais e atendimento especializado. Finalmente, uma terceira estratégia incluída foi o direcionamento da ampliação da jornada escolar, combinando o “efetivo trabalho escolar” com “atividades recreativas, esportivas e culturais”. Tal inclusão, embora não substitua o sentido da educação em tempo integral em uma perspectiva integral, ao menos coíbe iniciativas que direcionam a ampliação do horário unicamente para o reforço escolar.

Trajetória de incertezas

Pela análise dos textos legais, percebe-se que a perspectiva de educação integral presente no documento final da CONAE é modificada de forma acentuada quando da transformação deste em Projeto de Lei. A maior modificação se dá, em especial, pela supressão do sentido explícito de uma formação humana integral. Tal eliminação é percebida também ao passo que as atividades que proporcionam um alargamento do direito à educação, como as de cunho artístico, cultural e esportivo, não são consideradas enquanto “efetivo trabalho escolar” ao final da tramitação do PL.

O distanciamento da ampliação do tempo escolar sem uma modificação paradigmática na organização dos espaços e dos tempos no interior das escolas públicas possibilita o oferecimento de mais repetições de semelhante conteúdo,

do método, nos mesmos espaços, ou seja, apenas ampliar o tempo não contribui para uma educação de melhor qualidade.

Porém, ainda que o Plano Nacional de Educação tenha voltado sua meta 6 e estratégias exclusivamente para a progressiva ampliação da jornada escolar para tempo integral, à época de sua promulgação, o mais abrangente programa indutor a esse tipo de carga horária da história do país, já contava com mais de 4 milhões de matrículas e pode ter influenciado a construção do texto legal.

Lançado no ano de 2007, o Programa Mais Educação trouxe ao Brasil a ampliação do horário escolar ancorado em uma visão de integralidade no desenvolvimento dos estudantes brasileiros. Tal afirmação pode ser inferida por meio da observação do objetivo expresso no art. 1º da Portaria Interministerial que instituiu o referido programa.

Art. 1º Instituir o Programa Mais Educação, **com o objetivo de contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens**, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos (BRASIL, 2007, grifos nossos).

Após sua instituição nas redes públicas de ensino brasileiras, o Programa foi regulamentado pelo Decreto nº 7083/2010, em cujo conteúdo novamente é ratificado o atrelamento do tempo escolar a uma proposta de educação integral. No decreto, seu objetivo era “contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral” (art. 1º). Segundo o Decreto, o tempo de permanência desses alunos nas escolas era direcionado para “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, meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras atividades” (Art. 1º, §2º).

A sua ascensão e a sua disseminação entre os entes subnacionais fizeram com que o Programa já estivesse presente em 87% dos municípios e 100% dos estados brasileiros no ano de 2014 (MORGAN, 2015). Isso possivelmente influenciou as discussões em torno da meta tanto na fase da CONAE quanto posteriormente na tramitação do PL.

No ano de 2016, entretanto, temos a extinção⁹ do Programa através de sua substituição por uma nova proposta de ampliação de horário¹⁰ “embalado em um avanço das políticas neoliberais, em especial após o golpe engendrado que culminou no impeachment da Presidenta Dilma Rouseff, traz em suas bases legais um utilitarismo que se diferencia substancialmente do Programa anterior” (MORGAN, IGLESIAS e NAJJAR, 2017, s/p), enfatizando, de forma bastante marcada, o rendimento escolar que pode ser medido através de testes estandardizados.

Como visto anteriormente, o Plano Nacional de Educação foi aprovado desconsiderando a necessária relação entre tempo integral e educação integral apontada no documento final da CONAE e, acompanhando esse movimento, o novo programa não está em desacordo com a lei vigente. Entretanto, esse arranjo colocado em prática a partir de 2017 pelo programa novo Mais Educação dificulta o alcance dos percentuais de atendimento constantes no PNE ao passo que abarca possibilidades de extensão de jornada de menos de sete horas

⁹ Não houve a extinção legal do Programa Mais Educação, entretanto, com o lançamento do Programa Novo Mais Educação, o antigo programa dissolveu-se na prática.

¹⁰ Há arranjos no Programa Novo Mais Educação que não cumprem o Decreto nº 7083/2010 que define tempo integral.

diárias durante cinco dias da semana. Além disso, as atividades que não são de “efetivo trabalho escolar” perdem horários e financiamento se comparados à política indutora anterior. Tal fato guarda em si o potencial de desestímulo das escolas à realização dessas atividades, ceifando dos alunos das classes populares o acesso às aprendizagens e às linguagens que vão além das disciplinas e dos conteúdos que importam às avaliações externas.

Neste momento de ataques à democracia, aos direitos sociais e à educação, é preciso, mais do que nunca, garantir que uma visão de educação integral seja construída dentro das escolas brasileiras. Muito além de uma simples expansão de horário, entendemos que, se não houver um verdadeiro alargamento de possibilidades educativas, as classes populares terão poucas chances não só de acesso a uma escola com qualidade socialmente referenciada, mas também (e principalmente) de emancipação humana.

Referências

- ALTMANN, Helena. Influências do Banco Mundial no projeto educacional brasileiro. *Educação e Pesquisa*, São Paulo, v. 28, n. 1, jan./jun. 2002.
- BALL, Stephen. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 126, set./dez. 2005.
- BONAMINO, Alicia; FRANCO, Creso. Avaliação e política educacional: o processo de institucionalização do Saeb. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 108, p. 101-132, nov. 1999.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988*. Brasília, DF: Assembleia Nacional Constituinte, 1988.
- _____. *Documento Final da Conferência Nacional de Educação*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2010.
- _____. *Lei 9.9394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Senado Federal, 1996.

_____. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.* Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014.

_____. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.* Brasília, DF: Presidência da República / Câmara da Reforma do Estado, 1995.

_____. *Portaria Normativa Interministerial nº17, 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. 2007.

_____. Projeto de Lei nº 8035, de 20 de dezembro de 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 de jan. 2010b.

CAVALIERE, Ana Maria Vilela. Escolas em tempo integral versus alunos em tempo integral. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, nº 80, p. 51-63, abr. 2009.

COELHO, Lígia Martha C. da Costa. História(s) da educação integral. *Em Aberto*, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009.

CUNHA, Érika Virgílio Rodrigues da; LOPES, Alice Casimiro. Base Nacional Comum Curricular no Brasil: Regularidade na Dispersão. *Investigación Cualitativa*, v. 2, n. 2, p. 23-35, 2017.

CUNHA, Luiz Antônio. Crise e reforma do sistema universitário (debate). *Novos Estudos*, São Paulo, CEBRAP, n. 46, nov. 1996.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. *Cad. Pesqui.*, São Paulo, n. 116, jul. 2002.

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

HYPOLITO, Álvaro Moreira. Políticas curriculares, Estado e regulação. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 113, out.-dez. 2010.

MENEZES, Janaína S. S. Educação integral e tempo integral na educação básica: da LDB ao PDE. In: COELHO, Lígia Martha C. Da Costa (Org.). *Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo.* Petrópolis, RJ: DP et Alii; FAPERJ, 2009.

MIGNOT, Ana Christina. *CIEP: alternativa para a qualidade de ensino ou nova investida do populismo em educação?* Dissertação de Mestrado (Educação). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do rio de Janeiro, 1988.

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

MORGAN, Karine. *O programa mais educação no formigueiro das Américas: a política de indução à educação integral no município de São João de Meriti.* Dissertação de Mestrado (Educação). Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, 2015.

MORGAN, Karine; IGLESIAS, Alessandra; NAJJAR, Alexandre. *O Programa Novo Mais Educação como retrocesso do direito à educação.* Anais do IX Seminário Internacional Redes Educativas e Tecnologias. UERJ, 2017.

MOURA, Eliel. *A construção do Plano Nacional de Educação 2014-2024: movimentos sociais e participação na tramitação no legislativo.* Dissertação de Mestrado (Educação). Niterói, RJ: Universidade Federal Fluminense, 2015.

OLIVEIRA, Carlos Alberto. *CIEP: modelos subjacentes de uma escola que está fazendo escola.* Dissertação de Mestrado (Educação). Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1991.

PAIVA, Vanilda. O populismo e a educação no Rio de Janeiro: resposta a Darcy Ribeiro. *Educação e Sociedade*, nº 22, 1985.

PARO, Vitor Henrique. Educação integral em tempo integral: uma concepção de educação para a modernidade. *In:* COELHO. Lígia Martha C. da Costa (Org.). *Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo.* Petrópolis, RJ: DP et Alii; FAPERJ, 2009.

SANTOS, Theotônio dos. *Teoria da dependência: balanços e perspectivas.* Florianópolis: Insular, 2014.

SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas.* Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

_____. *História das ideias pedagógicas no Brasil.* Campinas, SP: Autores Associados, 2010.

_____. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educ. Soc.*, vol.28, n.100, pp.1231-1255, 2007.

SILVA, Fernando Mariano *et al.* *O Plano Nacional de Educação no Senado: estágio atual*. Brasília, DF: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado Federal, 2013 (Texto para Discussão nº 143).

SOUZA, Sandra Zákia Lian de; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Políticas de avaliação da educação e quase mercado no Brasil. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 24, n. 84, set. 2003.

FREITAS, Luis Carlos. BNCC: uma base para o gerencialismo populista. *Avaliação Educacional–Blog do Freitas*. Publicado em, v. 7, n. 04, 2017.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de; SÜSSEKIND, Maria Luiza. Das teorias críticas às críticas das teorias: um estudo indiciário sobre a conformação dos debates no campo curricular no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, v. 22, n. 71, 2017

TORRES, Rosa Maria. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. *O Banco Mundial e as políticas educacionais*, v. 2, p. 125-193, 1996.

SOBRE OS AUTORES

JORGE NAJJAR é doutor em Educação pela Universidade de São Paulo (2004). Professor Associado da Universidade Federal Fluminense.
E-mail: jorgenajjar@gmail.com

KARINE MORGAN é doutoranda em Educação pela Universidade Federal Fluminense. Professora Assistente na Universidade Iguazu (Unig). Professora no Município de Duque de Caxias e Supervisora Educacional no Município de São João de Meriti.
E-mail: morgan.uff@gmail.com

MARCELO MOCARZEL é doutor em Comunicação Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Realiza estágio pós-doutoral na Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF). Professor adjunto do Centro Universitário La Salle do Rio de Janeiro (Unilasalle-RJ).
E-mail: marcelomocarzel@gmail.com

Recebido em: 24.03.2018
Aceito em: 07.05.2018