

INDUÇÃO DA JORNADA ESCOLAR DE TEMPO INTEGRAL NO BRASIL: DESCENTRALIZAÇÃO OU DESCONCENTRAÇÃO?

RAPHAEL MOTA GUILARDUCCI

Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil

LÍGIA MARTHA COIMBRA DA COSTA COELHO

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), Rio de Janeiro, Brasil

RESUMO: Este artigo analisa dois programas, intitulados pelo Governo Federal de ações indutoras da educação e tempo integral: Programa Mais Educação (PME) e Programa Novo Mais Educação (NME). Com base em referencial teórico alinhado à perspectiva marxista, e buscando uma reflexão em que predominam os aspectos analíticos e compreensivos, o recorte realizado desejou evidenciar – por meio de uma fundamentação teórica baseada em documentos normativos desses programas, em diálogo com produções científicas que versam sobre Estado, neoliberalismo e políticas educacionais –, as características do processo indutor da jornada escolar de tempo integral. Os resultados indicam que a referida indução seguiu diretrizes neoliberais, cuja concepção se afasta de um entendimento de educação como direito social, limitando as possibilidades de efetivação de uma política nacional de educação em tempo integral.

PALAVRAS-CHAVE: Educação em Tempo Integral; Indução; Desconcentração; Descentralização.

INTRODUÇÃO

O debate sobre a ampliação da jornada escolar no Brasil se configura como um tema que ganha e perde terreno no campo da política educacional, de acordo com a trama conjuntural dos diferentes períodos históricos. De forma objetiva, compreendemos que os suspiros democráticos vivenciados em nosso país propiciaram cenários em que o respectivo debate adquiriu maior amplitude, visualizando tais processos, por exemplo, durante a Quarta República (1945-1964), período em que destacamos as propostas pedagógicas de Anísio Teixeira. Naquele contexto histórico, Teixeira idealizou e implementou, na Bahia, o Centro Educacional Carneiro Ribeiro (CECR), que se constituiu uma escola pública pioneira e de tempo integral. A concepção de educação presente no CECR serviu de base para a elaboração do Plano de Construções Escolares de Brasília, liderado pelo próprio Anísio Teixeira na década de 1960, tendo influenciado outras ações de ampliação da jornada escolar, nas últimas cinco décadas. Com a ditadura civil-militar, as ações referentes à educação em tempo integral perdem, em grande medida, a força que tinham adquirido na Quarta República, despontando novamente no cenário nacional apenas em meados da década de 1980. Deste período, destacam-se as experiências educacionais preconizadas pelos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), no estado do Rio de Janeiro, sob a coordenação de Darcy Ribeiro. No decorrer do processo de reabertura democrática, as ações de

ampliação da jornada escolar que, até então, se limitavam a projetos e programas implementados em nível estadual ou local, passaram, a partir da década de 1990, a incorporar a agenda da política educacional em nível nacional¹.

Com a virada do milênio, a política federal de ampliação da jornada escolar torna-se mais robusta, aprofundando a natureza do trabalho em tempo integral e capilarizando-se entre milhares de instituições públicas², por meio de dois programas educacionais: Programa Mais Educação (PME) e Programa Novo Mais Educação (NME). O PME foi instituído pela Portaria Interministerial n.º. 17/2007, regulamentado pelo Decreto 7.083/2010 e implementado entre 2008 e 2015. Já o NME constituiu-se pela Portaria MEC n.º. 1.144/2016, foi regido pela Resolução FNDE n.º. 17/2017 e implementado nas escolas públicas em 2018³.

Os referidos programas foram intitulados pelo Governo Federal de “ações indutoras” da jornada de tempo integral. Tendo em vista que a ampliação da jornada escolar, nessa perspectiva, se configura como uma das metas do Plano Nacional de Educação (Lei n.º. 13.005/2014) e, considerando que tais programas educacionais, por meio da indução, visavam contribuir para a efetivação da respectiva meta, estabelecemos como objetivo deste artigo apresentar e problematizar aspectos que evidenciam o processo indutor desses programas. Ao analisar os elementos que compõem a indução nesses programas, discutimos as concepções de política pública e de educação que estão presentes em suas elaborações, destacando suas possibilidades e limites na consolidação do direito a uma educação em tempo integral⁴.

Metodologicamente, o estudo delineou-se por meio de pesquisa e análise dos documentos referentes aos programas em questão e pelo diálogo com produções científicas que abordam aspectos relativos às políticas públicas educacionais, com ênfase em estudos que se dedicaram à investigação de tais políticas no período posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988. Tendo em vista o recorte teórico-metodológico, alinhado ao materialismo histórico-dialético, tais debates foram realizados à luz das novas determinações do capitalismo, no âmbito do processo de reestruturação produtiva e de ascensão do neoliberalismo, buscando analisar os impactos de tais processos, assim como suas mediações e contradições, no campo da política educacional.

Estruturalmente, o texto está dividido em quatro seções. Após a primeira seção, composta por esta Introdução, exploramos, de forma panorâmica, questões fundamentais e basilares para compreendermos elementos estruturais e conjunturais que influenciaram a articulação de políticas públicas educacionais no Brasil, durante o período posterior à ditadura civil-militar (1985-2018). Em seguida abordamos, na terceira seção, questões específicas da política nacional de ampliação da jornada escolar, investigando o *modus operandi* do mecanismo indutor dos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação. Nas considerações finais, indicamos que a concepção que balizou os respectivos programas se afasta de um entendimento de educação como direito social, o que limita a efetivação de uma política de educação em tempo integral de base emancipadora.

ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO: QUESTÕES EM DEBATE

Analisar os aspectos relacionados à indução na educação em tempo integral exige um investimento na compreensão das especificidades do Estado em que as políticas públicas educacionais são gestadas. O exame das formas de operacionalização do Estado demanda análise de natureza estrutural, relacionada aos mecanismos engendrados pelo capitalismo e, também, de questões conjunturais, que possibilitam um olhar mais dinâmico acerca das correlações de força travadas em um determinado contexto histórico. Essa seção pontua aspectos estruturais que compõem o Estado na sociedade capitalista, direcionando reflexões para o contexto brasileiro pós ditadura civil-militar e priorizando o debate acerca das políticas públicas educacionais. Entendemos como necessária a construção desse caminho de análise, pois, a partir dele, podemos contextualizar as bases que orientaram a implementação da política nacional de educação em tempo integral nas duas primeiras décadas deste século.

Existem diversas concepções acerca do Estado moderno. Neste artigo, não temos a pretensão de promover um debate sobre as diferentes teorias do Estado; portanto, nos limitamos a apresentar elementos centrais que compõem a análise do Estado na perspectiva marxista. A opção teórica de diálogo com o marxismo se justifica pelo fato de que, ao contrário de outras perspectivas de análise, como a de jusnaturalistas ou contratualistas, o marxismo se insere em um caminho de investigação que identifica o Estado capitalista em sua materialidade, superando posturas idealistas, por vezes limitadas à discussão sobre o que o Estado deveria ser. Assim, entendemos que essa perspectiva configura um terreno fértil na identificação de limites e contradições sociais nos processos de implementação de políticas públicas educacionais.

A gênese do Estado moderno, na análise marxista, assenta suas bases na apropriação da riqueza socialmente produzida. O fim da propriedade comunal e a posterior introdução da propriedade privada preconizou uma divisão societária organizada em duas classes fundamentais, representadas por uma pequena parcela que detém os meios de produção das mercadorias (burguesia) e por um segmento mais amplo, que sobrevive da venda de sua força de trabalho (classe trabalhadora). Nessa dinâmica social, “a função do Estado é precisamente a de conservar e reproduzir tal divisão, garantindo assim que os interesses comuns de uma classe particular se imponham como o interesse geral da sociedade” (COUTINHO, 2003, p. 123). Nesse sentido, a perspectiva marxista concebe o surgimento do Estado capitalista por meio de um processo histórico, em que os antagonismos entre as referidas classes se constituem enquanto elemento central.

Em síntese, do debate marxista sobre o Estado, nos interessa demarcar três elementos essenciais e profundamente imbricados. O primeiro deles, conforme introduzido, se refere à base material da constituição do Estado moderno, cuja gênese reside nas dinâmicas das relações sociais de produção e da necessidade de promover uma tentativa de mediação das contradições engendradas pela relação capital-trabalho, assegurando a reprodutibilidade da sociedade burguesa. Relacionado a este processo, identificamos o segundo elemento: o Estado moderno possui um caráter de classe, pois, ao realizar as referidas mediações, se constitui enquanto instituição orientada (não sem

conflitos e contradições) aos interesses das classes dominantes. Por fim, destacamos que o Estado, na sociedade capitalista, ao exercer seu papel de classe, acentua traços coercitivos, buscando efetivar o “monopólio do uso legítimo da força” em prol de interesses particulares.

É necessário compreender que o contexto histórico em que Marx e Engels elaboraram suas inferências acerca do surgimento e funcionamento do Estado capitalista – base de posteriores análises marxistas do Estado –, possui, em certa medida, características distintas do período contemporâneo, que é marcado pelos processos de reestruturação produtiva e pela hegemonia do neoliberalismo. Contudo, consideramos pertinente destacar que, independentemente da conjuntura e do momento histórico, o caráter de classe do Estado na sociedade burguesa não se esvai. É imprescindível indicar que isso não significa que o resultado das relações travadas no âmbito do Estado seja sempre direcionado, imediatamente, aos interesses das classes dominantes. O Estado capitalista, por meio da elaboração de políticas públicas, pode operar de forma a corroborar com uma parcela das expectativas da classe trabalhadora; todavia, em um viés reformista e mantenedor de suas bases estruturais.

As dinâmicas travadas no âmbito do Estado variam de acordo com o contexto histórico e correlação de forças presentes na sociedade. Uma das questões atuais no âmbito da análise das políticas públicas educacionais refere-se a discussões acerca da fase atual do capitalismo, em que a construção de programas educacionais é orientada por muitas das diretrizes preconizadas pelo neoliberalismo.

As atividades intelectuais do neoliberalismo adquirem intensidade no período posterior à Segunda Guerra Mundial, tendo Friedrich Hayek, economista austríaco, como principal expoente. Na avaliação desse autor, a conjuntura pós-Segunda Guerra se constituiu por uma intensa regulação promovida por organizações supranacionais, de extrema intervenção estatal, em grande medida orientada pelas pressões exercidas pelos trabalhadores, gerando disfunções no sistema capitalista (PAULANI, 2006). Descontente com o referido cenário, o economista austríaco organizou um grupo de trabalho, que se reuniu durante os anos de 1950 até o final da década de 1960, visando buscar o fortalecimento de seus postulados no campo político, enfatizando narrativas acerca das supostas virtudes do livre mercado e da livre concorrência, em oposição a uma postura estatal de maior intervenção econômica e social. Paulani (2006) ressalta que, ao defender suas bandeiras, os ideólogos neoliberais não constituíram um caminho de aprimoramento de uma teoria econômica capaz de comprovar suas concepções, o que fez do neoliberalismo uma doutrina, distanciando-o do campo da ciência.

Se, do ponto de vista científico, as elaborações teóricas vinculadas ao neoliberalismo fracassaram, o mesmo não pode ser dito ao analisarmos o cenário político. A partir da década de 1970, com um contexto de intensas crises econômicas e políticas que resultaram em mudanças no padrão de acumulação e de intensificação do capital financeiro, forjaram-se bases materiais que fortaleceram o projeto neoliberal.

Os resultados dos processos de neoliberalização de diferentes países não efetivaram as supostas virtudes do modelo neoliberal, que pretensamente deveria garantir maior liberdade no sentido econômico, político e civil. Ao contrário dessa propalada liberdade, nos países que adotaram tais medidas, identificou-se uma

tendência ao recrudescimento de formas autoritárias de sociabilidade. Harvey (2014) indica que as ações políticas neoliberais entram em conflito direto com um ideal democrático de sociedade, intensificando processos que se balizam pelo fortalecimento de práticas e discursos nacionalistas e por desregulações dos sistemas de mercado, favorecendo a criação de monopólios. Como resultado, tem-se a destruição de estruturas de solidariedade social.

Ainda para Harvey (2014), o projeto neoliberal pode ser caracterizado por uma postura política de restauração do poder de classe, utilizando-se diversas estratégias para isso, como intensificação do capital financeiro; favorecimento de uma maior circulação do capital entre os países (centrais e periféricos) e exercício do controle político pelos países centrais, por meio de políticas de indução econômica, conduzidas por organizações multilaterais. Em linhas gerais, tais características compõem o neoliberalismo e são marcas registradas de seus processos sócio-políticos. Contudo, há variantes ideológicas forjadas a partir da doutrina neoliberal, de modo que o referido modelo econômico não se delineou de forma idêntica nas diferentes nações. Em diálogo com essa reflexão, exploramos os efeitos do neoliberalismo na política educacional brasileira, durante o período da chamada “Nova República”.

Nesse contexto, iniciamos a análise pela conjuntura que permeou a promulgação da Constituição Federal de 1988. Em âmbito parlamentar, embates foram protagonizados por tensões entre representantes do regime civil-militar e membros da oposição, articulados em torno do Movimento Democrático Brasileiro (MDB) que, à época, congregava uma frente de centro-esquerda pela reabertura democrática. Além desses embates, destaca-se o papel desempenhado pelos movimentos sociais, cuja atuação influenciou a construção de uma agenda que incluísse a reforma das políticas sociais, no sentido de atender demandas históricas dos estratos sociais oprimidos (CASTRO; RIBEIRO, 2009).

Os momentos conturbados e de indefinições que perpassaram os cinco anos de mandato de José Sarney, somados ao instável período de gestão dos governos Collor e Itamar Franco, fizeram com que, somente na gestão de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a política educacional se estruturasse de maneira mais organizada. Algebaile (2009) ressalta que, durante o mandato de Sarney, era possível identificar a adoção de um direcionamento neoliberal na implementação das políticas educacionais, algo que se perpetuou nas gestões Collor e Itamar, consolidando-se no governo FHC. O respectivo direcionamento é expressão de um distanciamento do que fora estabelecido acerca dos direitos sociais na Constituição Federal, uma vez que não aponta para a real efetivação do que se estabelece na Carta Magna.

Nos anos de 1990, a política educacional de FHC se amparou em uma base de Estado aos moldes neoliberais, tendo em vista a reconfiguração do papel do Estado na manutenção das políticas sociais, incentivando a atuação de organizações da sociedade civil no processo de implementação de políticas públicas, o que muitas vezes se evidenciava como uma transferência de responsabilidades para organizações privadas.

O respectivo projeto governamental apresenta consequências graves para o campo educacional e social. A adoção de tais preceitos leva a uma concepção educacional pautada por um pensamento pedagógico empresarial, que segue diretrizes de organismos/agências internacionais, em “uma perspectiva pedagógica individualista,

dualista e fragmentária, coerente com o ideário da desregulamentação, flexibilização, privatização e com o desmonte dos direitos sociais” (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 108).

A transição da gestão de FHC para o governo Lula, em 2003, se constituiu por relações que expressam continuidades. Embora os diversos embates realizados entre PSDB e PT procurassem ressaltar constantemente a diferença entre suas plataformas de governo e projetos políticos, ao analisar as gestões dos dois partidos há evidências de que o PT prosseguiu com muitas das ações iniciadas na gestão anterior. Oliveira (2009) indica que o primeiro mandato de Lula se direcionou a programas de caráter assistencial e compensatório. Uma parcela considerável de tais programas caracterizava-se pela focalização nos sujeitos atendidos, sendo o público alvo os segmentos mais pauperizados da população. A constituição de políticas sociais com esse caráter era um dos traços marcantes da gestão de FHC, em que as políticas educacionais, no contexto da reforma do Estado, buscavam o “alívio” da pobreza.

Nesse sentido, as políticas sociais e educacionais no governo PT sinalizavam mais continuidades do que rupturas, havendo manutenção de ações focais, em detrimento do fortalecimento de um projeto de política social com características universalistas. No âmbito da política educacional, é mantida uma visão de qualidade da educação atrelada a concepções instrumentais. Nesse contexto, as avaliações em larga escala tornaram-se mais evidentes do que no governo anterior, direcionando as ações das escolas para um trabalho pedagógico amparado em concepções utilitaristas e produtivistas. Tais questões relacionam-se também à intensificação de processos políticos que culpabilizam os docentes e gestores das escolas pelos resultados educacionais caracterizados como insatisfatórios, sem promover uma devida análise acerca dos diversos elementos influenciam o desempenho dos estudantes (FREITAS, 2013)⁴.

A despeito de tais questões cabe indicar que, embora o Brasil tenha incorporado muitos elementos do “receituário” neoliberal, tivemos por aqui, durante as primeiras décadas da “Nova República”, um regime político-econômico que não pode ser caracterizado como um neoliberalismo puro, sem contradições ou contrapesos, sobretudo se considerarmos os mandatos petistas que se constituíram em um período em que ocorreram avanços sociais, em grande medida, de ordem conjuntural. No contexto nacional, é possível caracterizar a “Nova República” como um momento de hegemonia do *social-liberalismo*, projeto que se configura como *variante ideológica do neoliberalismo*. De acordo com Castelo (2011), as bases do social-liberalismo brasileiro se assentam em três proposições políticas e analíticas:

(1) o crescimento econômico, por si próprio, não traria a redução das desigualdades, havendo a necessidade de políticas públicas específicas e direcionadas para este problema; (2) os gastos sociais não seriam baixos, pelo contrário: se deveria torná-los mais eficientes, melhorando a alocação de recursos com sua focalização nos estratos sociais miseráveis; (3) propostas de desenvolvimento baseadas no investimento no capital humano, reformas tributárias, previdenciárias e trabalhistas e ampliação do microcrédito (CASTELO, 2011, p. 342).

Dessa forma, a intervenção estatal, no âmbito das políticas sociais, é considerada fundamental para a redução das desigualdades. Contudo, a atuação do Estado deve se balizar por parâmetros gerenciais focados na “otimização dos recursos” e na melhoria dos resultados obtidos com os programas sociais. Obviamente, não há quem se oponha à implementação de políticas sociais que atinjam os resultados esperados. Destacamos, no entanto, que essas estratégias, por meio de um discurso supostamente técnico, promovem uma redução do significado dos direitos sociais a uma construção de políticas compensatórias que buscam atenuar o cenário histórico de injustiças; todavia, se furtando ao desenvolvimento de análises e ações que se orientem pelo necessário combate aos elementos estruturais que fomentam a desigualdade social. À luz de tais concepções compete ao Estado, diante do objetivo de melhorar a eficiência/eficácia das políticas sociais, estimular mecanismos de responsabilização dos diversos entes federativos e de organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas.

No âmbito do objetivo central de reduzir as desigualdades sociais, a Educação ocupa um lugar de destaque, pois na concepção social-liberal, “o pauperismo não deveria ser atribuído à dinâmica da acumulação capitalista e inserção subordinada do Brasil no mercado mundial (...), mas sim às falhas de mercado e não-dotação de certos ativos por parte dos pobres” (CASTELO, 2011, p. 343). Dessa maneira, a Educação é compreendida como “um ativo do portfólio de investimento de um determinado indivíduo, equiparado a uma ação de empresa, a um meio de produção ou qualquer ativo que gere renda para seu proprietário” (CASTELO, 2011, p. 340); ou seja, concebe-se a educação como promotora de capital humano, cujos “retornos sociais seriam altos se comparados com outras políticas sociais” (CASTELO, 2011, p. 340).

A educação, tal como é concebida pela ideologia do capital humano, cumpriria uma dupla função: “do ponto de vista macroeconômico, o investimento no ‘fator humano’ passa a significar um dos determinantes básicos para aumento da produtividade e superação do atraso econômico” (FRIGOTTO, 2010, p. 51). Em uma perspectiva individual, o “capital humano” adquirido, justificaria as diferenças de “produtividade e de renda e, conseqüentemente, de mobilidade social” (FRIGOTTO, 2010, p. 51). Na próxima seção evidenciamos como a política de educação em tempo integral no Ensino Fundamental e seus mecanismos indutores se relacionam com as problemáticas expostas neste primeiro momento.

A INDUÇÃO DA JORNADA ESCOLAR DE TEMPO INTEGRAL NO PME E NME: DESCENTRALIZAÇÃO OU DESCONCENTRAÇÃO E TRANSFERÊNCIA DE RESPONSABILIDADES?

Antes de tratarmos especificamente do debate proposto, é necessário elucidarmos aspectos que visam justificar o percurso analítico que exploramos. Ao pesquisar os dois programas que se constituem em objeto de análise deste artigo, demarcamos o posicionamento de que ambos compõem a política de educação em tempo integral elaborada em nível nacional, após a virada do milênio, com o intuito de atender ao Ensino Fundamental. Em nossa avaliação, a transição ocorrida do PME para o NME trata-se de uma reconfiguração desta política; não de uma ruptura ou implementação de nova política.

Nesse sentido, entendemos que as propostas dos programas em questão evidenciam uma continuidade, são expressões de uma concepção empresarial de educação integral em tempo integral, cujo processo de elaboração de seus fundamentos tem sua gênese no bojo da neoliberalização da sociedade brasileira, iniciada na década de 1990, alinhando-se às diretrizes propostas por organismos internacionais e aparelhos privados de hegemonia, vinculados, sobretudo, ao capital financeiro (SILVA, 2018). Nas primeiras décadas do século XXI, tais fundamentos foram incorporados pela agenda de promoção da educação integral em tempo integral operacionalizada no âmbito dos governos Lula, Dilma e na gestão interina de Michel Temer, constituindo-se como bases para a implementação do PME e do NME.

O controle empresarial dessas políticas foi destacado por Saviani (2007), no âmbito da articulação do Plano de Desenvolvimento da Educação, processo que se intensificou nos anos subsequentes, sobretudo após o golpe jurídico/parlamentar/midiático de 2016 (FREITAS, 2018). Neste cenário, há ajustes e mudanças entre o PME e o NME que não devem ser desconsiderados. No entanto, o percurso histórico e político que demarca a transição entre os programas indica que as bases da reconfiguração proposta pelo NME já estavam em discussão no Ministério da Educação em 2015, sob a direção de Aloizio Mercadante⁵.

Diante do exposto, a discussão encaminhada nesta seção aborda os dois programas de forma conjunta, como parte integrante de uma mesma política de educação em tempo integral que, no decorrer de sua implementação – especialmente no contexto do NME –, sobrepujou aspectos referentes à uma concepção instrumental de educação, balizada à luz de avaliações externas e mecanismos gerenciais de avaliação de políticas públicas. Torna-se relevante explicitar que, no âmbito dessas análises, recorremos a documentos normativos do PME, tendo em vista que os processos de implementação do programa precursor tiveram como característica a promoção de debates no sentido de demarcar o que se concebia como educação integral em tempo integral, evidenciando, de forma mais cuidadosa, o desenho da política pública. O NME, por sua vez, se utiliza de muitos aspectos consolidados pelo PME, conforme veremos a seguir, centralizando o debate das diretrizes normativas nas reconfigurações realizadas, notadamente vinculadas à intensificação dos elementos instrumentais e suprimindo, portanto, diversos elementos de contextualização que seguem presentes na materialização de suas ações.

Assim, faz-se necessário pontuar aspectos gerais que compõem o PME e o NME, para que possamos abordar os elementos específicos do processo indutor engendrado pelos referidos programas. O PME se constituiu, em 2007, como um dos programas que integraram o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). De acordo com Saviani (2007), “apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento [Todos Pela Educação] se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais” (SAVIANI, 2007, p. 1243), que se organizaram de maneira a apresentar diretrizes para a educação brasileira. Fundamentado nas diretrizes formuladas pelos setores empresariais, o PDE se sobrepôs ao Plano Nacional de Educação vigente à época.

Segundo Menezes (2009), sete das 28 metas que integravam o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação se relacionavam, direta ou indiretamente, com pontos/questões referentes à educação integral e/ou tempo integral. Em âmbito regimental e normativo, esse é o contexto em que o PME foi elaborado e apresentado como um programa federal voltado ao atendimento das demandas por uma educação integral em tempo integral no Ensino Fundamental. O PME vai, assim, ao encontro de históricas reivindicações por uma educação pública de qualidade, socialmente referenciada. Entretanto, havia uma enorme distância entre os objetivos proclamados em seus documentos oficiais e as suas condições de materialização, de modo que, em muitos contextos em que ele foi implementado, a pretensa educação integral não tenha passado de uma expressão esvaziada de sentido e utilizada de forma a legitimar um projeto educacional avesso a uma formação integral dos sujeitos, se considerarmos uma perspectiva mais universal e emancipadora.

A investigação das características gerais do programa nos possibilita identificar tais contradições. Em primeiro lugar, ele se constituiu em uma estrutura duplamente focal. A focalização era aplicada, inicialmente, na seleção das instituições escolares elegíveis para participação no PME, priorizando aquelas com baixo índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) e em regiões com elevado índice de vulnerabilidade socioeconômica. Além de se configurar como focal no âmbito das redes de ensino, o programa também se orientou por estratégias idênticas no âmbito das escolas, selecionando, de forma prioritária, os alunos com risco de evasão e repetência escolar e/ou beneficiários de programas sociais. Em outras palavras, considerando a impossibilidade de atender a todos os alunos, o PME se limitava a contemplar os estudantes mais vulneráveis das instituições escolares com maior índice de vulnerabilidade socioeconômica e menor desempenho nas avaliações externas (BRASIL, 2011).

Após selecionar as instituições e alunos participantes, o PME garantia uma jornada escolar de ao menos sete horas diárias de escolarização, promovendo uma diversificação das práticas curriculares, em que as escolas optavam por seis atividades entre diferentes macrocampos⁶, sendo as de acompanhamento pedagógico de caráter obrigatório. Para a realização das ações pedagógicas, se amparava no trabalho voluntário de professores, universitários e/ou sujeitos vinculados às comunidades no entorno das escolas. O papel da comunidade nessa implementação era reforçado – tanto do ponto de vista do engajamento comunitário, na condução das oficinas, quanto na perspectiva de ampliar as práticas pedagógicas para além do espaço da instituição escolar –, utilizando equipamentos públicos ou privados, no âmbito da comunidade ou da cidade onde a escola se situava (BRASIL, 2009a).

Com a implementação do Programa Novo Mais Educação (NME), ocorre uma reconfiguração, principalmente no que se refere aos aspectos curriculares e de organização do tempo escolar. Cabe destacar, no entanto, que o caráter duplamente focal que perpassava o PME foi mantido e reforçado no NME. Entre as alterações realizadas, evidencia-se maior ênfase nas oficinas vinculadas ao macrocampo de orientação pedagógica que, no contexto do NME, se limita a atividades nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Conforme ressaltado no *Caderno de Orientações Pedagógicas*, o NME “é uma estratégia do governo federal que objetiva melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no Ensino Fundamental, por meio

da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária (...)” (BRASIL, 2017, p. 4).

Ao contrário do PME, que garantia uma jornada escolar de tempo integral, o NME ofertava duas opções de ampliação da jornada escolar, cabendo às redes de ensino optarem por uma ampliação de cinco ou de quinze horas semanais. Essa escolha afeta o desenho curricular do programa, pois, na primeira ampliação, as práticas pedagógicas se restringem às atividades de Língua Portuguesa e Matemática. Já a opção de quinze horas incluía, além das referidas oficinas, práticas pedagógicas vinculadas aos macrocampos de Esporte/Lazer e Arte/Cultura (BRASIL, 2017). Em relação aos conteúdos curriculares, mesmo na versão mais “robusta”, o NME apresentava uma estrutura diminuta, quando comparado ao seu antecessor.

Outro aspecto que demonstra uma reconfiguração desse Programa se refere à relativa redução do papel comunitário⁷, cuja justificativa pode ser sua própria estrutura de organização, menos complexa na articulação e desenvolvimento das práticas pedagógicas. Por fim, destaca-se a ênfase nos processos de avaliação, monitoramento e controle dos resultados obtidos com sua implementação, que, no NME, se orienta pelo estabelecimento de metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas instituições escolares e redes de ensino, com o intuito de nortear a avaliação dos resultados, de forma a “possivelmente condicionar a participação no programa em exercícios seguintes” (BRASIL, 2017, p. 36). Em síntese, essas são as características dos programas Mais Educação e Novo Mais Educação que, por meio da indução, visavam ampliar o tempo escolar no Ensino Fundamental.

Detendo-nos especificamente no conceito em questão – indução –, apesar de ser considerada estratégia importante no delineamento de tais programas, ela não foi amplamente discutida nos documentos que compõem o PME e o NME. Na maioria das vezes, o termo aparece como indicativo de que tais ações devem ser implementadas em colaboração com os demais entes federativos e com a sociedade civil; porém, sem detalhar quais são os aspectos que compõem esse processo indutor. No NME, há somente a indicação de que se caracteriza como ação indutora, explicitando que “é um programa de indução à jornada de tempo integral, em que as escolas devem oferecer as atividades em no mínimo 7 horas por dia e em todos os dias da semana” (BRASIL, 2017, p. 9).

No contexto do Programa Mais Educação, além do indicativo de que ele se configura em ação indutora da educação em tempo integral no Brasil, há, de maneira sucinta, um debate conceitual em que, de acordo com nossas análises, a descentralização se constitui como conceito chave na elaboração da concepção dos programas enquanto ação indutora. Vejamos de quais formas o debate sobre indução se articula a elementos do conceito de descentralização, na consolidação do desenho proposto pelos dois programas.

No documento *Educação Integral: texto referência para o debate nacional* (BRASIL, 2009b), encontramos, de maneira mais sistematizada, a concepção do PME enquanto ação indutora da educação em tempo integral. Na subseção intitulada *Poder Público: o papel indutor do Estado*, é ressaltado que, na busca pela consolidação da educação integral em tempo integral, “é papel do Governo Federal auxiliar na

disseminação das novas concepções de currículo, conhecimento, desenvolvimento humano e aprendizado que, muitas vezes, estão restritas aos espaços de pesquisa acadêmica” (BRASIL, 2009b, p. 42). Para tanto, caberia à União oferecer condições técnicas e financeiras, de modo a viabilizar a implementação do PME nas diversas redes de ensino. Diante do objetivo de disseminar “novas concepções de currículo e de desenvolvimento humano” (BRASIL, 2009b, p. 42) concebe-se que o Ministério da Educação, no papel de indutor, deve atuar de forma a

(...) reconhecer demandas, identificar oportunidades e oferecer estratégias sustentáveis, por meio de uma dinâmica especificamente regulada entre os agentes, setores da sociedade e esferas de governo, para manter as condições de diálogo, reconhecer dissensos e construir consensos (BRASIL, 2009b, p. 42).

A concepção de indução das políticas públicas de educação em tempo integral se ampara em uma compreensão sobre como deve se configurar estruturalmente o Estado e, conseqüentemente, suas formas de atuação. De acordo com as bases preconizadas por tais políticas indutoras, “não se compreende mais o Estado como agente único da ação pública” (BRASIL, 2009b, p. 44): o objetivo do Estado se refere a uma “missão de *intelligentsia* do fazer público e [que], em consequência, exerça papel indutor e articulador de esforços governamentais e societários em torno de prioridades da política pública” (CARVALHO apud BRASIL, 2009b, p. 44).

Assim, os documentos ressaltam o importante papel do Estado na efetivação de políticas públicas, mas advertem que a “ação indutora do Governo Federal, no entanto, é coadjuvante, pois a oferta dos serviços educacionais para o atendimento dos direitos sociais é parte da tarefa mais ampla de construção de um Sistema Nacional Articulado” (BRASIL, 2009b, p. 42). Ao indicar a necessidade de construção do referido sistema, opera-se com a noção de institucionalização de um “esforço organizado, autônomo e permanente do Estado e da sociedade, por meio da gestão democrática e participativa” (BRASIL, 2009b, p. 42). Para tanto, recorre-se a dois conceitos que orientam a proposta de educação integral em tempo integral do PME: intersetorialidade e governança.

A importância da intersetorialidade é reforçada sob o argumento de que muitas políticas sociais são desenvolvidas de forma desarticulada, e que a complexidade dos desafios preconizados por uma proposta de educação integral em tempo integral demanda uma unidade de esforços advindos de diversos setores, o que justifica a implementação do PME enquanto ação política interministerial⁸. A governança, por sua vez, é indicada como a capacidade do Estado de “coordenar atores sociais e políticos envolvidos, dotados de poder e legitimidade no processo decisório de políticas públicas, para que além de fortalecer contextos democráticos, se possa alcançar objetivos comuns a um menor custo” (BRASIL, 2009b, p. 43).

A perspectiva indutora do Estado, orientada pelos conceitos de intersetorialidade e governança, expressa uma concepção de descentralização das ações que se constituiria enquanto forma política capaz de viabilizar a implementação dos programas, conforme papel indutor do poder público central – no caso em questão, a União –, mediante atuação do governo federal. O documento *Gestão Intersectorial no Território* reforça este entendimento, ao explicitar que, após a promulgação da CF. 1988,

“a *descentralização* passou a ser uma diretriz importante na gestão das políticas sociais, especialmente nos aspectos de execução e coordenação” (BRASIL, 2009c, p. 26).

A adoção de medidas descentralizadoras, segundo esse documento, teria fomentado uma maior autonomia para estados e municípios promoverem experimentações políticas que dialogam com as especificidades regionais. Nesse sentido, indica-se que “a *descentralização* tem induzido políticas sociais a condições heterogêneas e, quando são simultaneamente impulsionadas pela diretriz da participação popular, tendem a se aproximar das demandas locais” (BRASIL, 2009c, p. 26).

Dessa forma, buscando sustentar uma narrativa pautada na modernização das relações entre Estado e sociedade e em estratégias que praticam uma “descentralização” das ações políticas, na perspectiva da gestão democrática, vende-se a ideia dos referidos programas⁹ como ações indutoras da educação em tempo integral. Contudo, suas condições objetivas de implementação expressam inúmeros problemas e contradições. No que se refere à discussão acerca da descentralização (elemento que compõe a forma política do mecanismo indutor), podemos questionar as práticas que orientam essa ideia.

Um dos aspectos fundamentais que constitui o conceito de descentralização é o compartilhamento real de poder entre os diferentes agentes envolvidos no processo de implementação da política. No entanto, em nosso estudo, inferimos que, ao invés de descentralizar, as formas de delineamento da indução da jornada escolar preconizadas pelos Programas Mais Educação e Novo Mais Educação manifestam concepções que estão mais relacionadas a processos de desconcentração e de delegação.

De acordo com Novaes e Fialho (2010), baseando-se nas discussões de Pelletier (2001), a desconcentração visa facilitar as ações locais ou regionais mantendo, todavia, o poder no âmbito da administração central. A desconcentração praticada pelos respectivos programas é acompanhada por processos de delegação, que consistem na transferência de responsabilidades aos demais entes federativos e, não raras vezes, a entidades vinculadas à sociedade civil. Sob tais bases, Cabral Neto e Almeida (2000) indicam que, no contexto de reconfiguração do papel do Estado sob a hegemonia neoliberal, o sentido de descentralização, enquanto articulação política que compartilha o poder entre os diferentes agentes envolvidos, é distorcido, constituindo-se

como estratégia de afastamento do Estado em relação às suas obrigações sociais e acompanhada de novas formas de controle, conforme vem se configurando na gestão dos gastos públicos no Brasil, não pressupõe necessariamente a participação do cidadão na formulação e realização das políticas públicas, não garante a eficácia e eficiência dos serviços oferecidos e não se constitui uma estratégia obrigatória para a consolidação da gestão democrática, conforme expresso no discurso atual (CABRAL NETO; ALMEIDA, 2000, p. 35-36).

É nessa perspectiva que visualizamos o processo indutor preconizado pelos programas Mais Educação e Novo Mais Educação. A despeito da roupagem democrática

que buscam anunciar por meio de mecanismos de “descentralização” e participação comunitária, há, nos fundamentos de tais programas, processos de desresponsabilização do aparato estatal federal, transferindo aos estados, municípios e organizações da sociedade civil, demandas que se referem à manutenção e implementação dos programas. A referida transferência de responsabilidades apresenta conflitos que dificultam a efetivação da educação em tempo integral no contexto nacional, notadamente por exigir uma maior participação financeira dos municípios, que, não raras vezes, operam em um cenário de poucos recursos.

Em decorrência da situação descrita, a participação voluntária da comunidade na condução das oficinas pedagógicas (ou ainda, de outros sujeitos sem a formação adequada à atividade que iriam desempenhar), em geral, está mais atrelada a estratégias que visam contornar, ainda que parcialmente, as péssimas condições para implementação dos programas, do que a uma concepção educacional em que o engajamento comunitário é visto como fundamental em um processo de construção democrática. Considerando as características focais desses programas, direcionados às instituições escolares em contextos de vulnerabilidade socioeconômica, destaca-se com maior nitidez os problemas que circundam estratégias indutoras como essa, pois tais comunidades se caracterizam como as que mais necessitam da atuação do Estado na garantia do direito à educação e são, por consequência, as que mais sofrem com a sua omissão (SILVA, 2015).

Consideramos, assim, que o modelo de descentralização praticado por meio da indução não promove um compartilhamento do poder na articulação da política de ampliação da jornada escolar, tendo em vista que a participação da comunidade não possibilita mecanismos que se traduzam em uma atuação política passível de influenciar ou alterar os fundamentos dos programas. Além disso, a transferência indevida de responsabilidades, justificada pelo caráter “indutor” do Governo Federal, penaliza os que mais precisam da atuação estatal. Por meio da indução, percebemos, ainda, sobretudo no contexto do NME, a intensificação de mecanismos de controle e responsabilização pelos resultados obtidos com o programa.

Nesse sentido, o mecanismo indutor da educação em tempo integral reproduz elementos do modelo gerencial das políticas públicas, ao orientar o planejamento e implementação das ações tendo por base resultados obtidos nas avaliações externas, conforme exposto nas diretrizes pedagógicas do NME:

É preciso que os sujeitos envolvidos diretamente com o trabalho pedagógico aprendam a utilizar os dados e resultados das avaliações em larga escala para que sirvam de parâmetro e permitam a reorganização do planejamento e das estratégias utilizadas, acima de tudo nas áreas de Língua Portuguesa e Matemática. Apropriar-se dos resultados das avaliações de larga escala nacionais, como Prova Brasil e ANA, bem como das estaduais e municipais, permite que elas se tornem instrumentos orientadores do trabalho pedagógico desenvolvido, transformando as metodologias e intervenções pedagógicas dentro de sala de aula (BRASIL, 2017, p. 46).

Tais características, identificadas com maior ênfase no NME, mas também presentes no PME¹⁰, foram criticadas por Freitas (2016a). De acordo com o autor, os

resultados obtidos nas avaliações externas possuem inúmeras limitações, inviabilizando uma classificação da qualidade da educação e do trabalho pedagógico desenvolvido pela escola. Em primeiro lugar, devido ao caráter restrito dos conteúdos explorados pelas referidas avaliações, contemplando apenas Língua Portuguesa e Matemática, não é possível aferir a qualidade educacional e a formação ofertada aos estudantes, visto que o processo educativo é multidimensional e situa-se para além da aquisição de habilidades nessas disciplinas. Segundo, os fatores externos à escola possuem mais influência no desempenho dos estudantes do que a atuação docente; assim, os resultados obtidos nessas avaliações não são instrumentos seguros para que se possa reavaliar processos pedagógicos. Freitas (2016a) ainda salienta que um modelo de avaliação imposto de modo verticalizado e padronizado, excluindo de seus componentes questões referentes à micropolítica e às dinâmicas que permeiam as diversas realidades de nossas instituições escolares, não pode orientar, de forma segura, a implementação de programas educacionais:

São as escolas que devem ter a autoria do ensino e da formação das crianças, pois estão de posse de elementos muito mais amplos e precisos de sua realidade do que as bases de dados podem organizar. É falsa a ideia de que o professor não sabe o que ocorre em sua escola ou sala de aula, necessitando para tal dos processos de avaliação externa e bases de dados (FREITAS, 2016b, p. 134).

Diante das bases que fundamentam o PME e o NME, é possível depreender uma concepção econômica da educação, pautada nas ideologias do “capital humano” e do “capital social”¹¹. Por um lado, investe-se em uma formação direcionada a reduzir a evasão, repetência e melhorar o desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, tendo em vista a centralidade dessas disciplinas nas avaliações externas. Por outro, com o intuito de sustentar um discurso acerca da oferta de uma pretensa educação de qualidade, são promovidas oficinas relacionadas a outras áreas de conhecimento, tendo como pano de fundo uma concepção de democracia pautada no associativismo, reivindicando engajamento e responsabilização comunitária na solução dos problemas que circundam a escola e a comunidade.

Em nossa avaliação, o delineamento que compõe os processos referentes à indução da educação em tempo integral nos dois programas em questão se insere no âmbito das bases que orientam o projeto social-liberal brasileiro, pois: (i) constitui uma política focal e compensatória, tirando do horizonte o objetivo de universalização do direito à educação em tempo integral; (ii) orienta as ações com base na racionalização da alocação dos recursos, sustentada por diretrizes de intersectorialidade, governança e “descentralização”; (iii) responsabiliza os sujeitos vinculados às comunidades escolares na tarefa de garantir a efetivação das ações pedagógicas, sem que haja, por parte da União, a garantia de condições estruturais, materiais ou de recursos humanos adequadas a uma implantação de escolas de educação em tempo integral; (iv) planeja e avalia a política educacional com base nas avaliações externas censitárias, demonstrando uma concepção instrumental de educação, alinhada às bases da ideologia do capital humano e capital social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os Programas Mais Educação e Novo Mais Educação, embora busquem, em âmbito documental, assentar suas bases em uma concepção educacional de orientação democrática voltada ao exercício pleno da cidadania, no âmbito da materialização de suas ações expressam concepções que se distanciam da possibilidade de favorecer uma proposta educacional com qualidade socialmente referenciada e que atenda aos interesses da classe trabalhadora. Enquanto programas que integram uma política educacional que se insere em um projeto de sociedade mais amplo – balizado por um Estado operacionalizado aos moldes do social-liberalismo, variante ideológica do neoliberalismo (CASTELO, 2011) –, as respectivas “ações indutoras” se afastam da compreensão da educação como direito social e, por conseguinte, não apontam para um caminho de redução das desigualdades e injustiças sociais.

Para Coutinho (1999), “os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza material e espiritual criada pela coletividade” (COUTINHO, 1999, p. 50). A educação, enquanto direito social, possui, como um dos seus principais objetivos, garantir processos formativos que visem à apropriação dos conhecimentos sócio-históricos e à construção de novos conhecimentos direcionados a todos os cidadãos. Portanto, à medida que a política educacional de ampliação da jornada escolar se delinea de maneira compensatória, apresentando propostas focais e reduzindo a dimensão formativa a oficinas de Língua Portuguesa e Matemática que são realizadas, em muitos contextos, em condições inadequadas de trabalho e estudo, caminha no sentido inverso ao da socialização crítica do conhecimento e da formação para o exercício da cidadania, sobretudo se compreendermos cidadania como a “capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social (...)” (COUTINHO, 1999, p. 42).

Nesse sentido, ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha demarcado conquistas advindas das lutas sociais e que expressam demandas históricas da classe trabalhadora, a materialização da política social, por meio de programas, pode não manifestar o que está indicado no campo normativo. A luta pela efetivação dos direitos sociais e por uma educação pública de qualidade socialmente referenciada é necessariamente uma luta contra pressupostos políticos e epistemológicos do neoliberalismo. O contexto em que os Programas Mais Educação e Novo Mais Educação foram implementados (imerso em processos de hegemonia empresarial na elaboração de políticas públicas), sugere a necessidade de retomada de uma agenda de movimentos populares que recuperem proposições que toquem as raízes dos problemas sociais.

Após o golpe jurídico/parlamentar/midiático de 2016, que abriu um período histórico de intensificação de medidas de austeridade, consolidando políticas econômicas neoliberais ainda mais vorazes, a recuperação da respectiva agenda se faz mais urgente e imprescindível para o enfrentamento do desmanche que assombra a educação, sobretudo se considerarmos o contexto educacional vivenciado no âmbito da gestão de Jair Bolsonaro. No que se refere à política de ampliação da jornada escolar, sob as bases de um projeto que visa o fortalecimento da educação pública, é

fundamental buscar uma reaproximação entre educação integral e tempo integral, na perspectiva socialmente referenciada por um projeto societário de natureza emancipadora.

Artigo recebido em: 15/03/2023
Aprovado para publicação em: 05/07/2023

INDUCTION OF FULL-TIME EDUCATION IN BRAZIL: DECENTRALIZATION OR DECONCENTRATION?

ABSTRACT: The article analyzed two programs called by the Federal Government as inductive actions of full-time education: "More Education Program" (PME) and "New More Education Program" (NME). The analytical focus sought to show, through the investigation of the normative documents of these programs and by the analysis of scientific productions that discuss the concepts of State, neoliberalism and educational policies, the characteristics of the process that induces full-time education. The results indicate that the induction process followed neoliberal guidelines, whose conception opposes an understanding of education as a social right, limiting the possibilities of implementing a national full-time education policy.

KEYWORDS: Full-time Education; Induction; Deconcentration; Decentralization.

INDUCCIÓN DE LA EDUCACIÓN A TIEMPO COMPLETO EN BRASIL: ¿DESCENTRALIZACIÓN O DESCONCENTRACIÓN?

RESUMEN: El artículo analiza dos programas titulados por el Gobierno Federal como acciones que inducen la educación a tiempo completo: Programa Mais Educação (PME) y Programa Novo Mais Educação (NME). El enfoque analítico buscó mostrar – a través de la investigación de los documentos normativos de estos programas, en diálogo con las producciones científicas que abordan los conceptos de Estado, neoliberalismo y políticas educativas – las características del proceso que induce la jornada escolar a tiempo completo. Los resultados indican que la referida inducción siguió pautas neoliberales, cuya concepción se opone a una comprensión de la educación como derecho social, limitando las posibilidades de implementar una política educativa nacional de tiempo completo.

PALABRAS CLAVE: Educación a Tiempo Completo; Inducción; Desconcentración; Descentralización.

NOTAS

1 - Referimo-nos mais especificamente ao Programa nacional de atenção à criança e ao adolescente – PRONAICA, implementado nos Centros atenção integral à criança – CAICs. O PRONAICA se constituiu como a única experiência de educação em tempo integral de abrangência nacional na década de 1990 (COSTA, 2019).

2 - De acordo com dados disponibilizados pelo Ministério da Educação, em 2013, o programa Mais Educação alcançou aproximadamente 50 mil instituições escolares.

3 - Ambos os programas foram descontinuados. O PME encerrou suas atividades ao final do Governo de Dilma Rousseff. Em seguida, o Governo interino de Michel Temer apresentou a proposta do NME como um programa substitutivo do PME. O NME, no entanto, teria vida curta; sua implementação ficou fragilizada diante dos sucessivos cortes de verbas públicas promovidos pelo Governo Temer. Com o início do Governo Bolsonaro, o NME encerrou totalmente suas atividades.

4 - Para fins de elucidação, consideramos relevante apresentar a definição de alguns conceitos que são mobilizados ao longo de nossas análises e que, em muitos momentos, podem estar interligados. (i) **Educação Integral**: concepção de educação que concebe os processos de formação humana em uma perspectiva multidimensional (intelectual, cultural, política, artística, física, emocional etc.). Coelho (2009) destaca que o conceito de educação integral possui um caráter polissêmico, tendo sido apropriado por diferentes matizes ideológicas, entre as quais destacam-se às conservadoras, liberais e socialistas, cada qual expressando formas particulares e especificidades no processo de apropriação conceitual. (ii) **Ampliação da jornada escolar**: de acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), a jornada escolar brasileira deve assegurar ao menos quatro horas diárias de trabalho efetivo em sala de aula. Dessa forma, constitui-se como ampliação da jornada escolar qualquer política, ou programa educacional, que vise ofertar mais de quatro horas diárias de escolarização. (iii) **Educação em Tempo Integral**: na legislação educacional atual, são caracterizadas como Educação em Tempo integral as experiências educacionais que assegurem ao menos sete horas diárias de escolarização. (iv) **Escolas de Tempo Integral**: instituições educacionais que atendem a integralidade de seus estudantes em uma jornada escolar que tenha ao menos sete horas diárias de escolarização. (v) **Educação integral em tempo integral**: perspectiva educacional que busca relacionar a expansão do tempo de escola, na perspectiva da educação em tempo integral, com uma concepção de formação humana multidimensional (Educação Integral).

5 - Freitas (2013) indica que 50 a 60% do desempenho dos alunos está relacionado a fatores externos às escolas, e que apenas 17 a 20% se referem à atuação docente.

6 - “(...) O ministro [Aloizio Mercadante] comentou ainda que uma das suas prioridades é rever o Programa Mais Educação. A declaração vem após uma pesquisa do Itaú Social e o Banco Mundial, divulgada na última segunda-feira (5), que demonstrou que o programa não tem impacto a curto prazo nas notas das escolas em matemática, português e nos índices de abandono. ‘Enquanto o Ideb [Índice de Desenvolvimento da Educação Básica] não avançar, nada de capoeira. O Mais Educação tem que focar em matemática e português’”. Reportagem veiculada em 07/10/2015, data em que Aloizio Mercadante assumiu a direção do Ministério da Educação.

7 - 1. Acompanhamento Pedagógico; 2. Educação Ambiental; 3. Esporte e Lazer; 4. Direitos Humanos em Educação; 5. Cultura e Artes; 6. Cultura Digital; 7. Promoção da Saúde; 8. Comunicação e Uso de Mídias; 9. Investigação no Campo das Ciências da Natureza; 10. Educação Econômica (BRASIL, 2011).

8 - No contexto do NME, o engajamento comunitário refere-se, predominantemente, a processos de responsabilização da comunidade escolar pelas metas de aprendizagem a serem alcançadas pelas instituições escolares.

9 - “Em nível federal, o FÓRUM INTERMINISTERIAL MAIS EDUCAÇÃO foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17 (de 24 de abril de 2007). Seu objetivo principal é promover a articulação

institucional e cooperação técnica entre ministérios e secretarias federais, governos estaduais e municipais. Tem um caráter normativo e deliberativo” (BRASIL, 2009c, p. 42). O Fórum Interministerial Mais Educação reunia os Ministérios da Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, Esporte, Meio Ambiente, Desenvolvimento Social e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Juventude.

10 - Embora nossa exposição tenha destacado apenas os debates apresentados nos documentos do PME, devido ausência do tratamento destas questões nos aportes normativos do NME, consideramos que as questões elencadas se referem aos dois programas, tendo em vista que o NME sustenta o papel do Governo Federal enquanto fomentador de apoio técnico e financeiro às redes de ensino, articulando um modelo curricular a ser aderido nas instituições escolares e reproduzindo relações entre União e demais entes federativos e sociedade civil de forma similar ao modelo de descentralização praticado no PME, conforme exposto, ao elencarmos as características gerais dos programas.

11 - “O planejamento do Programa MAIS EDUCAÇÃO apoiou-se fortemente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, sendo um dos critérios para a escolha das escolas participantes (...). O exercício de analisar o IDEB pode orientar as escolhas que os gestores farão para articular as diversas políticas setoriais em torno de um objetivo comum: oferecer educação de qualidade para crianças e adolescentes nos diversos espaços educativos já existentes ou naqueles que serão criados” (BRASIL, 2009b, p. 33).

12 - Utilizamos o termo capital social no sentido atribuído originalmente por Robert Putnam e que é reproduzido em documentos de diversas agências internacionais e regionais. De acordo com Motta (2012), baseando-se no estudo de D’Araujo (2003), capital social, para Putnam, se refere “a capacidade de uma sociedade estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos” (MOTTA, 2012, p. 140). Motta (2012) explicita que esta concepção de capital social se orienta pela mistificação dos elementos estruturais de reprodução do pauperismo e desigualdade social, buscando atribuir uma “face mais humana ao capital”.

REFERÊNCIAS

ALGEBAILLE, E. B. **Escola pública e pobreza no Brasil: a ampliação para menos**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2009.

BRASIL. **Decreto nº. 6.094, de 24 de abril de 2007**. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Decreto/D6094.htm. Acesso em: 12 maio 2022.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº. 17, de 24 de abril de 2007**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2007b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Série Mais Educação. **Rede de Saberes Mais Educação: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília, DF, 2009a. Disponível em:

GUILARDUCCI, R. M., COELHO, L. M. C. da C.

http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cad_mais_educacao_2.pdf. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Série Mais Educação. **Educação Integral**: texto referência para o debate nacional. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília, DF, 2009b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cadfinal_educ_integral.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. Série Mais Educação. **Gestão intersetorial no território**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. Brasília, DF, 2009c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cader_maiseducacao.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Decreto nº. 7.083, de 27 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Mais Educação – Manual passo a passo**. Brasília, DF, MEC. 2011. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8145-e-passo-a-passo-mais-educacao-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Lei nº.13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 10 ago. 2022.

BRASIL. **Portaria nº. 1.144, de 10 de outubro de 2016**. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Out. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49121-port-1145-11out-pdf/file>. Acesso em: 20 ago. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Novo Mais Educação**: caderno de orientações pedagógicas – versão I. 2017. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/agosto-2017-pdf/70831-pnme-caderno-de-orientacoes-pedagogicas-pdf/file>. Acesso em: 18 ago. 2023.

CABRAL NETO, A.; ALMEIDA, M. D. **Educação e gestão descentralizada**: conselho diretor, caixa escola, projeto político-pedagógico. Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p. 35-45, Jun. 2000. Disponível em: <http://emaberto.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2635/2373>. Acesso em: 18 ago. 2023.

CASTELO, R. **O Social-liberalismo**: uma ideologia neoliberal para a questão social no século XXI. 2011. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro – RJ, 2011.

CASTRO, J. A.; RIBEIRO, J. A. C. **As políticas sociais e a constituição de 1988**: conquistas e desafios. In: Políticas Sociais: acompanhamento e análise. 2 ed. IPEA: Brasília, DF, n. 17, 2009. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4135/1/bps_17_introducao.pdf. Acesso em: 10 ago. 2022.

COELHO, L. M. **História(s) da educação integral**. Brasília: Em Aberto, v. 22, n. 80, p. 83-96, Abr. 2009. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2420/2159>. Acesso em: 18 ago. 2023.

COSTA, V. L. **Formas De Colaboração Na Educação (Integral) Em Tempo Integral: Indução/Sedução Das Municipalidades?** 2019. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro – RJ, 2019. Disponível em: <http://www.unirio.br/ppgedu/TesePPGEduValdeneyLimadaCosta.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2022.

COUTINHO, C. N. **Cidadania e modernidade**. Perspectivas, São Paulo, v. 22, p. 41-59, 1999. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/2087/1709>. Acesso em: 12 ago. 2022.

COUTINHO, C. N. **Gramsci**: um estudo sobre o seu pensamento político. 2º ed. Rio de Janeiro – RJ: Civilização Brasileira. 2003.

FREITAS, L. C de. **Políticas de responsabilização**: entre a falta de evidência e a ética. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, v. 43, n. 148, p. 348-365, Jan./Abr. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cp/v43n148/18.pdf>. Acesso em: 15 mar. 2022.

FREITAS, L. C de. **Três teses sobre as reformas empresariais na educação**: perdendo a ingenuidade. Caderno CEDES, v. 36, n. 99, p. 137-144, Maio-Ago. 2016a. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ccedes/v36n99/1678-7110-ccedes-36-99-00137.pdf>. Acesso em: 15 Mar. 2022.

FREITAS, L. C. de. **A importância da avaliação**: em defesa de uma responsabilização participativa. Em Aberto, Brasília, v. 29, n. 96, p. 127-139, Maio/Ago. 2016b. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.24109/2176-6673.emaberto.29i96.%25p>. Acesso em: 15 mar. 2022.

GUILARDUCCI, R. M.; COELHO, L. M. C. da C.

FREITAS, L. C. de. **A reforma empresarial da educação: nova direita, velhas ideias.** São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M. **Educação básica no Brasil na década de 1990:** subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 24, n. 82, p. 93-130, Abr. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/fwBNt6pKWJKTdYrCkxHjPdQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2018.

FRIGOTTO, G. **A produtividade da escola improdutiva:** um (re)exame das relações entre educação e estrutura econômico-social e capitalista. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

HARVEY, D. **O Neoliberalismo:** História e Implicações. 5 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

MENEZES, J. S. S. **Educação integral & 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.* Rio de Janeiro, DP et Alí, 2009.

MOTTA, V. C. **Ideologia do Capital Social:** atribuindo uma face mais humana ao capital. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2012.

NOVAES, I. L.; FIALHO, N. H. **Descentralização educacional:** características e perspectivas. *RBPAE*, v. 26, n. 3, p. 585-602, Set./Dez. 2010. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/19800>. Acesso em: 07 ago. 2022.

OLIVEIRA, D. A. **As políticas educacionais no governo Lula:** rupturas e permanências. *RBPAE*, Goiânia – GO, v. 25, n. 2, p. 197-209, Mai./Ago. 2009. Disponível em: <http://www.seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19491/11317>. Acesso em: 10 ago. 2022.

PAULANI, L. **O projeto neoliberal para a sociedade brasileira:** sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, J. C. F.; NEVES, L. M. W. *Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo.* Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2006.

PELLETIER, G. **La décentralisation du système scolaire québécois:** une variation sur un thème majeur. *Education et Francophonie*, Canada, v. XXIX, p. 151-168. 2001.

SILVA, B. A. R. **Diferenças entre as perspectivas de educação integral em Anísio Teixeira e no programa Mais Educação.** *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 61, p. 202-218, Mar. 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640523/8082>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SILVA, B. A. R. **A Concepção empresarial da educação Integral e(m) Tempo Integral.** *Educação & Realidade*, Campinas – SP, vol. 43, n. 4, p. 1613-1632, Out. 2018. Disponível

em:

<https://www.scielo.br/j/edreal/a/NSGWd9T5BbVsrN9tc8djgcn/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 ago. 2023.

SAVIANI, D. **O Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n. 100, p. 1231-1255, Out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2728100.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

RAPHAEL MOTA GUILARDUCCI: Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Graduado em Educação Física pela Universidade Federal de Lavras, com período sanduíche na *California Polytechnic State University – Humboldt* (EUA). Pesquisador do Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (NEEPHI/UNIRIO). Professor da Rede Municipal de Fortaleza – CE.
Orcid: 0000-0002-8344-1105.
E-mail: rhmguila@gmail.com

LÍGIA MARTHA COIMBRA DA COSTA COELHO: Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Mestre em Teoria Literária pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Graduada em Letras pela Universidade Santa Úrsula. Docente do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (PPGEDU/UNIRIO). Coordenadora do Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/UNIRIO).
Orcid: 0000-0002-3892-3308.
E-mail: ligiamartha25@outlook.com

Este periódico utiliza a licença *Creative Commons Attribution 4.0*, para periódicos de acesso aberto (*Open Archives Initiative - OAI*).