

# AMPLIAÇÃO DO TEMPO DE PERMANÊNCIA ESCOLAR: PROPOSTAS DO GOVERNO LULA\*

*Extension of school permanence time: Lula's government proposals*

**ELIANE CLEIDE DA SILVA CZERNISZ**  
Universidade Estadual de Londrina - UEL  
*elianecleide@gmail.com*

**CAMILA APARECIDA PIO**  
Universidade Estadual de Londrina - UEL  
*camilapionac@gmail.com*

**RESUMO** Neste texto, ancorando-se em discussão bibliográfica, estudo de legislação e de documentos de governo, analisa-se a proposta de ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, que visa ao desenvolvimento de uma educação pautada na cidadania. Nele se discutem as orientações da política governamental que tem norteado a política educacional a partir de 1990, com foco nas propostas encaminhadas em ambos os governos de Luís Inácio Lula da Silva, chegando até o encaminhamento do Programa Mais Educação. O estudo justifica-se pela necessidade de compreensão do significado assumido pelas políticas educacionais na proposição de ampliação do tempo de permanência na escola. Constatou-se, neste estudo, que a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola ocorre com o objetivo de superar a exclusão social, a vulnerabilidade de crianças, adolescentes e jovens que vivem em regiões pobres e frequentam escolas com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb). Ressalta-se que, ao mesmo tempo em que a proposta é importante por vislumbrar a inclusão social, guarda, também, viés questionável, podendo se constituir em uma proposta esvaziada da real intenção de proporcionar uma escola pública de qualidade.

**Palavras-chave:** POLÍTICAS EDUCACIONAIS. GOVERNO LULA. ESCOLA DE TEMPO INTEGRAL.

**ABSTRACT** In this paper, which is based on literature discussion, on a study of legislation and on governmental documents, the proposal of a full-time school is analyzed, aiming at the development of an education guided by citizenship. The orientations of governmental policies that have guided educational politics since 1990 are discussed, focusing on proposals submitted in both governments of Luiz Inácio Lula da Silva, reaching the implementation of “Mais Educação” (More Education) Program. The study is justified by the need to understand the meaning assumed by the educational policies when proposing to extend

---

\* Este trabalho recebeu apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES.

the time spent in school. The study showed that the extension of students' permanence in school aims at overcoming social exclusion and the vulnerability of children, teenagers, and youngsters who live in poor regions and attend schools with low IDEB (Basic Education Development Index). Although the proposal is very relevant due to the aim of social inclusion, it is simultaneously questionable, and may be distant from the real intention of providing a good quality public school.

**Keywords:** EDUCATIONAL POLICIES. FULL TIME SCHOOL. MORE EDUCATION PROGRAM.

## INTRODUÇÃO

A garantia de educação e cidadania para crianças, adolescentes e jovens tem sido bandeira de luta de educadores e sociedade já há alguns anos. É inquestionável que a escola seja um local que permite alcançar este direito pela possibilidade de aprendizagem, de convivência social, de menor exposição a vulnerabilidades, como violência, exploração e abusos. O que ainda carece de discussão são as intenções políticas que estão na base da ampliação do tempo de permanência na escola, e o que é feito do tempo nesta ampliação.

Estes elementos levam-nos, neste texto, a estudar a proposta de ampliação do tempo de permanência na escola a partir das proposições políticas de ambos os governos de Luís Inácio Lula da Silva (Lula), ocorridos no período de 2003 a 2010. A análise fundamenta-se em discussão bibliográfica, estudo de documentos de governo e de legislação. Isso se justifica pela necessidade de compreensão do significado assumido pelas políticas educacionais na proposição da referida ampliação do tempo de permanência na escola. Considera-se que, por meio desta análise, seja possível compreender a concepção assumida para a educação no governo Lula, o caminho traçado para a escola e o que vem sendo feito em prol da cidadania da criança, do adolescente e do jovem.

De início, esclarece-se a importância da garantia de direitos sociais fundamentais à criança e ao adolescente. De maneira específica, ressalta-se a relevância do direito à educação de qualidade como forma de garantir a aprendizagem, de possibilitar a convivência social entre crianças e adolescentes e de permitir seu pleno desenvolvimento. Deste modo, destaca-se a posição segundo a qual a educação deve propiciar a crianças e adolescentes o desenvolvimento de sua cidadania. Além disso, a referida posição defende que a política para a educação básica seja realizada pensando-se em direito e intencionalidade, afirmando-os.

Para isso, contextualiza-se a direção seguida no Brasil a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) – primeiro mandato de 1994 a 1997 e segundo, de 1998 a 2002 –, centrando-se no governo Lula – primeiro mandato de 2003 a 2006 e segundo de 2007 a 2010. Isso porque se sabe que a educação vem sendo, historicamente, arena de disputas entre grupos com interesses diversos. Lançar mão dessa análise requer, em um sentido amplo, voltar o olhar para as orientações que têm direcionado as políticas sociais e, nelas, a educação.

Em um segundo momento, analisa-se o encaminhamento das políticas educacionais e retoma-se a Conferência de Jomtien, chegando-se ao desenvolvimento do Programa Mais Educação, que objetiva, especificamente, possibilitar o aumento do tempo de permanência dos alunos na escola.

Os desdobramentos do direcionamento dessas ações são discutidos no texto, já que podem favorecer a ampliação das reflexões sobre o tema, buscando reforçar estudos que demonstrem a importância da educação como política social que visa ao desenvolvimento da cidadania.

## **O DIRECIONAMENTO DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NO CENÁRIO BRASILEIRO PÓS-1990**

Analisar os encaminhamentos adotados a partir de 1994, início do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, exige um retorno no tempo para que seja possível a compreensão das orientações seguidas. Fiori (1995) comenta que nos anos 1980 havia uma busca por credibilidade motivada pelo processo inflacionário que estava em curso no mundo, uma preocupação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). Nesse período, o Estado brasileiro não conseguia conter “a escalada de uma crise hiperinflacionária, o estrangulamento financeiro das empresas estatais e, finalmente, a falência fiscal do setor público e a ingovernabilidade macroeconômica” (FIORI, 1995, p. 132). Os reflexos da crise consolidaram-se nos seguintes fatos apresentados por Fiori:

Durante a década de 80, houve no Brasil oito planos de estabilização monetária, quatro diferentes moedas, onze índices distintos de cálculo inflacionário, cinco congelamentos de preços e salários, quatorze políticas salariais, dezoito modificações nas regras de câmbio, cinquenta e quatro alterações de controle de preços, vinte e uma propostas de negociação da dívida externa e dezenove decretos governamentais a propósito da austeridade fiscal. (FIORI, 1995, p. 156).

A solução para o quadro descrito por Fiori foi a adesão ao Consenso de Washington, uma agenda de ações desenvolvidas em um processo de reconstrução da economia mundial cujo objetivo era reverter a dívida externa dos países. Esta agenda trouxe algumas implicações para os países periféricos, como: desenvolvimento do espírito da liberalização econômica; abertura dos países para a competitividade e para o investimento externo direto; implementação de novas orientações fiscais, públicas e tributárias; promoção de processos de privatização e de desregulamentação da economia. Tais ações estavam entre os objetivos desta agenda, que foi encaminhada por representantes de países considerados economicamente fortes e por representantes de organismos internacionais que estrategicamente balizam o desenvolvimento econômico dos países, visando ao equilíbrio econômico do mundo.

Desta forma, líderes como Margareth Thatcher, da Inglaterra, Ronald Reagan, dos Estados Unidos, e Helmut Kohl, da Alemanha, conforme mencionado por Anderson (1996), defenderam e encaminharam estas medidas, consideradas fundamentais para a nova etapa de desenvolvimento econômico mundial. Tal opção política decorre em oposição ao desenvolvimento objetivado na Era de Ouro, baseado em políticas de bem-estar. Contrariamente, o saldo do processo pós-agenda do Consenso de Washington foi o aprofundamento de desigualdades sociais, do empobrecimento da população dos países que elegeram o desenvolvimento eco-

nômico como aspecto central e predominante para seus países. Para Fiori, ocorreu “baixo crescimento econômico e aprofundamento das desigualdades, dentro de cada país, e entre a América Latina, como um todo, e o mundo desenvolvido” (2002, p. 200-201).

Nesse cenário, o Banco Mundial, como comentou Ugá (2004), adota ações voltadas a um mundo que possui uma nova configuração de ordem e de política social. O olhar do Banco volta-se para a pobreza, sugerindo políticas compensatórias e focalizadas, secundarizando a cidadania social, substituindo-a pelo assistencialismo. Esse tem sido o resultado de ações para o atendimento às demandas sociais que, a partir do marco apresentado, ficaram a reboque do desenvolvimento econômico, servindo de esteira para a sedimentação das ações que constituíram argamassa de um novo pacto econômico e político que moldou projetos sociais a partir de então. Esses dados são verificados também na análise de Melo (2004), que argumenta que, nessa etapa de neoliberalismo, o Estado permitia a livre regulação do mercado.

A preocupação dos organismos internacionais em relação à pobreza passa a ser mais evidente a partir desse período e é “aumentada pelos resultados de seu próprio remédio macroeconômico” (MELO, 2004, p. 132). A educação entra nesse processo como forma de superação da pobreza, como ressaltou esta autora, que destaca que não se levou em consideração “que o aumento da pobreza é resultado também do desmonte dos programas de proteção social já existentes, às vezes há décadas, nos países latino-americanos” (MELO, 2004, p. 133). Percebe-se que a pobreza constitui obstáculo ao desenvolvimento econômico, sendo apontada como problema a ser resolvido na esfera da educação.

Esse aspecto possibilita compreender as alterações ocorridas no aparelho do Estado brasileiro, em que ajustes econômicos requerem a implementação de um aparato jurídico e político que foi desenvolvido no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, um encaminhamento político que, entende-se aqui, segue sustentado pelas intenções de dotar o Estado de maior competitividade e eficiência, a exemplo das ideias de Friedman e Hayek. O Plano apresenta quatro setores administrativos: 1) o núcleo estratégico – no qual estão situadas as leis, as políticas públicas e de onde se processa o acompanhamento de seu cumprimento; 2) as atividades exclusivas – relacionadas aos serviços que apenas o Estado pode realizar como “o poder de regulamentar, fiscalizar, fomentar” (BRASIL, 1995, p. 41); 3) os serviços não exclusivos – correspondentes a ações do Estado juntamente com demais “organizações públicas não estatais e privadas” (BRASIL, 1995, p. 41); 4) produção de bens e serviços para o mercado – relacionada a atividades econômicas e de infraestrutura.

No aparelho de administração do Estado, o setor de serviços não exclusivos ultrapassa o âmbito das conhecidas esferas públicas e privadas. Passa a ser indicada a esfera pública não estatal, espaço que acena para a abertura do aparelho administrativo visando à execução de ações conjuntas entre o aparelho do Estado e a sociedade civil por meio de organizações não governamentais. Esse processo, chamado de publicização, uma forma de mediação requerida em um período em que ocorre o enxugamento de despesas públicas, possibilitou a diversificação da participação no campo político, aspecto que, de forma particular, atendia aos desígnios de competitividade e aos interesses de implantação

de uma administração pública mais eficiente e menos engessada. O perfil requerido era o de um Estado que atuasse em uma perspectiva gerencial, que avaliasse e controlasse as decisões, mas que deixasse a execução de ações para parceiros que seriam avaliados pela própria sociedade. A avaliação tomou, então, uma feição de controle social por parte de usuários dos serviços que entram nessa esfera, com o objetivo envolver a sociedade na proposição de projetos, no desenvolvimento das suas ações, e na sua avaliação. Esse encaminhamento promovia, na visão dos mentores desta reforma, uma suposta transparência dos serviços públicos e de uma maior efetividade, como pode ser verificado em um dos Cadernos do MARE, ao referir-se à organização social como “entidade que estará habilitada a receber recursos financeiros e a administrar bens e equipamentos do Estado” (BRASIL, 1998, p. 14), ficando a qualidade do trabalho a ser verificada a partir de um contrato de gestão de tal organização.

Percebe-se, neste cenário, a ocorrência de ajuste de procedimentos políticos internos aos países, a exemplo do Plano Diretor. Tal ajuste tornou-se saída para os países periféricos para conseguirem adequar-se internamente às exigências de competição no mercado internacional e também para obterem empréstimos junto a organismos internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, possibilitando, inclusive, o pagamento da dívida externa, de acordo com Melo (2004). Soma-se a tais procedimentos, o desenvolvimento de projetos e ações na esfera produtiva e também social nas áreas de educação e saúde, adequados às exigências propostas no Plano Diretor.

No governo Lula (2003-2010), foco de análise deste artigo, percebe-se que há intenção de privilegiar a educação com o mesmo direcionamento dado desde o consenso: educação para superar a pobreza, apaziguar a questão social e sustentar o desenvolvimento econômico. Verifica-se no primeiro Programa de Governo – Um Brasil Para Todos. Crescimento, Emprego e Inclusão Social (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002) – a necessidade de um esforço conjunto entre sociedade e Estado, a fim de promover a cidadania, a educação de qualidade, visando à inserção de jovens no mercado de trabalho, possibilitando, assim, uma coesão social e evitando o desenvolvimento da violência. Para tanto, faz-se necessário um Estado eficiente e um novo contrato social.

A fim de alcançar desenvolvimento social, o Programa de Governo (2002, p. 32) previa a garantia de direitos considerados básicos, a saber: moradia, saúde, educação, medidas tidas como importantes para superar a exclusão social resultante de encaminhamentos de políticas liberais: “um programa de complementação de renda familiar, a instituição de uma renda mínima associada à educação (como o Programa Bolsa-Escola), abrangendo todo o território nacional”.

A avaliação contida no Programa de Governo (2002, p. 40) é que, em governos anteriores, ocorrera a “fragmentação institucional”, a “focalização excludente” e, também, a “superposição de programas”. Disso derivariam as proposições de políticas públicas para a inclusão por meio da ação coordenada de programas e de políticas. Esta ação coordenada pode ser comprovada com o Programa de Desenvolvimento Educacional (PDE), lançado pelo governo Lula em 2007. Conforme apresentado pelo MEC (2007, p. 18), o PDE é um

plano executivo que abrange quatro eixos, a saber: “educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização”. É composto de mais de quarenta programas e tem, segundo o documento, seis pilares de sustentação: uma visão sistêmica da educação; territorialidade; desenvolvimento; regime de colaboração; responsabilização; mobilização social.

Ressalta-se que o Programa de Governo 2007/2010 apresentava, para a educação, os seguintes objetivos:

Ampliar, com estados e municípios, o acesso à educação básica, por meio da universalização do ensino fundamental de 9 anos; do atendimento à educação infantil; da continuidade à reestruturação do ensino médio e do ensino noturno, da ampliação significativa do ensino técnico e tecnológico e da continuidade das mudanças para a educação no campo.

Expandir progressivamente o atendimento integral à criança e ao jovem, por meio da articulação entre a União, estados, municípios e comunidade, integrando políticas, programas e equipamentos, que façam da escola um pólo educacional, cultural, de esporte e lazer. (LULA PRESIDENTE, 2006, p. 16).

Constata-se, a partir deste Programa de Governo 2007/2010, que o governo Lula coloca-se como oposição político-partidária ao governo FHC, criticando o processo de privatização ocorrido naquele período e priorizando a educação básica. O Programa de Governo 2007/2010 esclarece que o governo Lula priorizaria políticas setoriais, visando ampliar o desenvolvimento, acreditando, desta forma, estar construindo o futuro sem exclusão, oportunizando a muitos um mundo mais democrático e inclusivo.

Fica patente, no entanto, a avaliação dos efeitos regressivos desta política, apesar dos aparentes avanços em ambas as propostas do então presidente, em uma sequência de dois mandatos, objetivando a inclusão, a amenização da condição de pobreza da população pela ampliação de programas sociais. Para Oliveira (2010), Lula despolitizou a pobreza e a desigualdade e os problemas sociais passaram a ser resolvidos no âmbito administrativo, por intermédio de programas que, entende-se neste texto, têm função paliativa. Perdeu-se, neste processo, como destaca Oliveira (2010), a possibilidade de se promover um debate sobre os problemas sociais no âmbito das discussões políticas que explicitassem as diferenças de classe.

Na opinião de Coutinho (2010, p. 30), tratou-se, neste processo, da hegemonia da pequena política que se desenvolve “quando um conjunto de crenças e valores se enraíza no senso comum” e preconiza: “ora, podemos constatar que predominam, hoje, no senso comum, determinados valores que asseguram a reprodução do capitalismo, ainda que nem sempre o defendam diretamente” (COUTINHO, 2010, p. 30). Depreende-se, a partir do autor, que daqui decorre a naturalização da realidade existente, cujo resultado inferimos ser o entendimento de que os problemas sociais estão presentes na sociedade e sempre vão existir.

As análises de Oliveira (2010) e de Coutinho (2010) convergem com a de Paulani (2008) quando questionam o governo Lula como alternativa ao neoliberalismo. Segundo tais estudos, seria necessário investir em políticas que possibilitassem reduzir as desigualdades sociais no País e também revertissem a cultura e os valores que sustentam

o individualismo e o mercado. O caminho seguido por Lula foi inverso, como Paulani permite verificar, apontando três razões. A primeira é que o País afinou-se à “plataforma de valorização financeira internacional” (PAULANI, 2008, p. 70). A segunda é a perseguição de uma política macroeconômica de matiz ortodoxa. Como terceira razão, Paulani (2008, p. 70-71) aponta a “a política social que tem nas ‘políticas compensatórias de renda’ seu principal esteio”. Para esta autora, tais políticas apenas “sancionam as fraturas sociais em vez de promover a tão falada ‘inclusão’ (não por acaso, o criador e maior defensor da ideia de renda mínima é justamente Milton Friedman)” (PAULANI, 2008, p. 71).

Esta, segundo Paulani (2008), tem sido uma forma de tratar a questão social, relegando-a a segundo plano, deixando-a para o final da lista de prioridades. Entende-se que este encaminhamento possibilitaria o desenvolvimento de uma política educacional ajustada aos interesses de perpetuação da lógica financeira.

## **O DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA EDUCACIONAL**

A política educacional que se desenvolve a partir de 1990 é bastante ilustrativa das intenções econômicas aqui explicitadas. A Conferência Mundial de Educação realizada em Jomtien, que eleva a educação como estratégia para superação de desigualdades sociais, é um exemplo. A Conferência resultou na Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990) que explicita logo no preâmbulo seus interesses em estreita relação com o contexto aqui apresentado:

Ao mesmo tempo, o mundo tem que enfrentar um quadro sombrio de problemas, entre os quais: o aumento da dívida de muitos países, a ameaça de estagnação e decadência econômicas, o rápido aumento da população, as diferenças econômicas crescentes entre as nações e dentro delas, a guerra, a ocupação, as lutas civis, a violência; a morte de milhões de crianças que poderia ser evitada e a degradação generalizada do meio-ambiente [sic]. Esses problemas atropelam os esforços envidados no sentido de satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem, enquanto a falta de educação básica para significativas parcelas da população impede que a sociedade enfrente esses problemas com vigor e determinação. (UNESCO, 1990, p. 1).

Entende-se que esta Conferência deu o tom para que ações fossem orquestradas em direção ao desenvolvimento econômico intencionado desde a agenda acordada em Washington. Nesse processo, a educação é considerada chave para a consecução de tais objetivos e, como foi destacado por Melo (2004), a educação básica torna-se um serviço essencial.

Esses encaminhamentos são percebidos nas decisões políticas brasileiras desde o governo FHC. Destaca-se a aprovação da Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 1996) – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) –, que enfatiza a educação básica, composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. No artigo 34, parágrafo 2º, está prevista a implantação do ensino em tempo integral, o que possibilita compreender a necessidade de organização do espaço e tempo da escola pelos professores.

A Lei 10.172/2001 (BRASIL, 2001), que institui o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2001 a 2011, tem como objetivos elevar o “nível de escolaridade da população”, melhorar a qualidade do ensino, reduzir “desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública” e, também, democratizar a gestão do ensino público. Há neste Plano a preocupação com crianças em idade própria que estão fora da escola, seja por problemas do poder público, da sociedade ou da família, uma situação que evidencia no Plano uma forma de exclusão e impossibilidade de alcance da cidadania. A Lei 10.172/2011 destaca, nas diretrizes para o ensino fundamental, a preocupação com a ampliação da jornada escolar para o tempo integral. Ressalta que, nesta ampliação, poderão ser desenvolvidas atividades esportivas, artísticas, tarefas escolares e, também, oportunizadas ao menos duas refeições às crianças e adolescentes das escolas. Conforme esta legislação, essa seria uma maneira de propiciar aprendizagem a crianças e adolescentes.

No Projeto de Lei nº 8.035/2010 (BRASIL, 2010b), que normatiza o PNE para o período de 2011 a 2020, reforça-se a necessidade de ter-se escola de qualidade, a importância do acesso e permanência, de gratuidade, de gestão democrática e universalização da educação básica. É proposta deste Projeto de Lei a implantação da política de educação integral. As estratégias apresentadas buscam a promoção da oferta pública da educação integral; a construção de novas escolas que comportem o desenvolvimento das atividades previstas para a educação integral; a reestruturação das escolas existentes, tanto no que corresponde ao espaço físico para atividades acadêmicas, esportivas e culturais quanto no investimento em formação dos profissionais e a produção de material didático; a articulação da escola com espaços públicos e comunitários que possibilitam a exequibilidade das atividades.

Tais indicações enfatizam a prioridade da educação, que também é reafirmada hoje, com o encaminhamento da Emenda Constitucional n. 059/2009 (BRASIL, 2009), que preconiza a educação básica obrigatória entre os 4 e 17 anos, assim como para todos aqueles que não tiveram acesso à educação em idade própria. Demarcam a concretização de uma política educacional que se dá mediada pelo entendimento de que é preciso uma educação para o desenvolvimento econômico, o que requer investimentos.

Entende-se aqui que esta é a razão pela qual, em 2007, é lançado o PDE do governo Lula, em que a educação assume caráter estratégico. O PDE, como analisou Saviani (2009), pauta-se por uma visão sistêmica, que vislumbra a educação em todo o território nacional, articulada com os anseios de desenvolvimento econômico. Conforme destacou Krawczyk (2008), a visão sistêmica opõe-se à visão fragmentária da política assumida no governo FHC. A busca pela qualidade da educação e o envolvimento da sociedade neste quesito são questões verificadas na proposta do PDE. Na análise de Krawczyk,

O PDE apresenta-se como uma política nacional e um arranjo institucional resultante de uma revisão das responsabilidades da União, que passa a assumir o compromisso do combate às desigualdades regionais e da construção de um mínimo de qualidade educacional para o país. Adjudica ao governo federal o papel regulador das desigualdades existentes entre as regiões do Brasil por meio de assistência técnica e financeira, de instrumentos de avaliação e de implemen-



tação de políticas que ofereçam condições e possibilidades de equalização das oportunidades de acesso à educação de qualidade. Por sua parte, os estados e, principalmente, os municípios assumirão o compromisso pelo desenvolvimento educacional em seus “territórios”. (2008, p. 802)

Este dado é reforçado no documento “O plano de desenvolvimento da educação: razões, princípios e programas” (MEC, 2007), no qual o MEC reconhece que a educação é um direito constitucional e que a sociedade deve se envolver em sua defesa, acompanhando e fiscalizando as ações. Conforme Voss (2011), todos seriam responsáveis pela educação, o que leva a sugerir o compartilhamento de responsabilidades do âmbito político com a sociedade para que a educação possa ser desenvolvida. Verifica-se, portanto, um reforço à educação como ação importante para o desenvolvimento econômico mediante a priorização das políticas setoriais.

Infere-se, pois, que o encaminhamento das políticas educacionais segue o curso definido desde a agenda do Consenso de Washington no que diz respeito à participação da sociedade na execução, acompanhamento e avaliação de propostas que se realizam no âmbito do aparelho do Estado reformado, especificamente como atividades não exclusivas do Estado. Percebe-se a intencionalidade em dotar as áreas deste aparelho de maior competitividade e eficiência, aspectos fundamentais para o projeto governamental de Lula, que vinha sendo desenvolvido desde Fernando Henrique Cardoso. Verifica-se não ter havido grandes rupturas de um governo para o outro no que se relaciona às tratativas dadas aos encaminhamentos econômicos e políticos que iriam configurar-se como ações governamentais, desempenhadas no âmbito do aparelho do Estado. Isso pode ser confirmado por Voss (2011), quando comenta que, ao lançar o PDE, o governo Lula deixou para trás muitas das propostas do Partido dos Trabalhadores (PT), por exemplo, a discussão democrática de planos educacionais. A autora argumenta que: “O PDE não nasceu de um movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais” (VOSS, 2011, p. 48). Percebe-se que tais ações desenvolveram-se em um viés administrativo, segundo apontamentos de Oliveira (2010), o que implicou tratar a questão social e a educação também de forma administrativa.

O foco administrativo pode ser comprovado pela organização do PDE, que é composto de vários programas, e, como foi destacado por Saviani (2007), é um guarda-chuva que abriga quase todos os programas do MEC. Conforme o autor, o PDE foi lançado pelo Ministério da Educação no período do lançamento do Plano de Aceleração de Crescimento e abrangia níveis e modalidades de ensino, apoio escolar e também infraestrutura. Como pode ser verificado em Krawczyk (2008), com o PDE e o Plano de Aceleração de Crescimento (PAC) haveria uma combinação de ações de diferentes ministérios, o que possibilitaria o desenvolvimento de políticas públicas que se inter-relacionassem com a educação e cujo objetivo era o crescimento do País. Para Saviani, o PDE, que foi aprovado próximo ao término do PNE, caracteriza-se por um “conjunto de ações que, teoricamente, se constituiriam em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE” (SAVIANI, 2007, p. 1239).

A partir da análise de Saviani, percebe-se que o PNE em vigência no período fora aprovado ainda no governo de FHC, não preservando em sua estrutura, entretanto, uma relação com o proposto e construído pela sociedade brasileira organizada em ocasião da realização dos Congressos Nacionais de Educação (Coneds), sendo caracterizado pelo autor como um plano mutilado. Para a formulação do PDE, o governo federal teve apoio de um seletivo grupo, em sua grande maioria representante da iniciativa privada, componente do “Compromisso Todos pela Educação”<sup>1</sup>. Saviani (2007) destaca este processo, comentando a aproximação do governo federal com o empresariado no momento em que o PT é alçado ao poder, observando nos debates a ausência de participação do movimento de educadores.

Com este episódio, nota-se um reforço aos argumentos de Oliveira (2010, p. 27), quando explicita que, no âmbito das relações políticas desenvolvidas no governo Lula, desaparece o elemento “força”, restando o elemento “consentimento”, o qual proporciona a “direção moral” da sociedade, desde que não seja questionada “a forma da exploração capitalista”. Percebe-se, a partir daqui, cumprir-se um suposto interesse da sociedade de acompanhar e controlar as ações que envolvem a proposição e o desenvolvimento de políticas educacionais, proporcionando, assim, “educação para todos”, um ideal popular. A condução, porém, atende aos interesses daqueles que visam a uma formação direcionada a partir de uma escola que se molda aos interesses capitalistas. O PDE pode explicitar a condução moral da sociedade nesse processo de hegemonia adjetivada de “às avessas” por Oliveira (2010).

Compreendendo ações para níveis e modalidades distintos, o PDE agrega, como proposta da educação básica, uma ação que pretende a ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola, contemplada pelo Programa Mais Educação, caracterizada por Saviani como ação de “apoio” no PDE, cuja proposta prevê “a realização de atividades educativas, artísticas, culturais, esportivas e de lazer, contando com o apoio dos Ministérios da Educação, Cultura, Esporte e Desenvolvimento Social” (SAVIANI, 2007, p. 1235).

O Programa Mais Educação foi criado em 2007 pela Portaria Interministerial nº 17, assinada por representantes dos Ministérios da Educação, da Cultura, dos Esportes, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Percebe-se pelo referido documento que este Programa foi iniciado, envolvendo escolas de baixo Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), com atividades correspondentes à ampliação do tempo de permanência de crianças e adolescentes na escola. Segundo o MEC, com início no ano de 2008, o Programa atendeu a 1.380 escolas. A meta para 2010 era que atingisse 10 mil escolas. A intenção do programa é explicitada na Portaria 17/2007 (MEC, 2007) pelo objetivo proposto no Artigo 1º:

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,

---

<sup>1</sup> O ‘Compromisso Todos pela Educação’ é um Plano de Metas instituído pelo Decreto n. 6094/2007. De acordo com o Decreto tem como objetivo promover a melhoria da qualidade da educação básica. Para isso busca uma atuação em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Também visa a participação das famílias e comunidade em programas e ações de assistência técnica e financeira.

métodos, processos e conteúdos educativos. Parágrafo único. O programa será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços sócio-culturais, de ações sócio-educativas no contraturno escolar, incluindo os campos da educação, artes, cultura, esporte, lazer, mobilizando-os para a melhoria do desempenho educacional, ao cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, à garantia da proteção social da assistência social e à formação para a cidadania, incluindo perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmicas de redes. (MEC, 2007, p. 2).

A formação pretendida pelo MEC com o Programa Mais Educação tem sido discutida a partir do conceito de educação integral, no sentido de ampliação da jornada escolar, de aumento de quantidade de horas de permanência dos alunos na escola e de diversificação de atividades oferecidas. Na análise de Cavalieri (2002), a educação integral é um tema vasto. Ao discutir o assunto com base no pensamento de Dewey, autor de corrente pragmatista, Cavalieri aponta a necessidade de a escola pública brasileira constituir uma identidade que privilegie experiências democráticas, que oportunize “condições para o estabelecimento de um convívio intenso, autêntico e criativo entre todos os elementos da comunidade escolar” (CAVALIERE, 2002, p. 267). A autora considera que a análise da base conceitual nos estudos de Dewey serve como inspiração para construir no Brasil uma escola democrática.

Coelho (2009), ao discutir a história da educação integral, observa que há alterações nas práticas que são desenvolvidas na escola, a depender da matriz ideológica que sustenta o conceito da educação integral. A respeito das experiências de educação integral desenvolvidas no contexto brasileiro, a autora comenta que:

A partir da década de 90, e ao longo deste início de século 21, presenciamos experiências diferenciadas, como, por exemplo, as que propõem atividades fora do espaço escolar, que constituem parcerias variadas no sentido da oferta de atividades complementares aos alunos, que trabalham com metodologias diferentes e com a presença de outros agentes educativos, entre outras possibilidades. (COELHO, 2009, p. 92).

Na avaliação de Coelho, esta forma de encaminhamento da educação integral anuncia a visão com a qual tem sido disseminada, reconstituindo o papel da escola e do Estado na definição da educação. A autora diz:

Em nossa perspectiva, essa situação fragmenta o trabalho pedagógico, dilui a função da escola, imputando-lhe o papel único de transmissora de conteúdos escolares, expolia a instituição formal de ensino daquele que deveria ser seu objetivo primeiro: o de oferecer uma formação completa a todas as crianças. (COELHO, 2009, p. 94).

As posições das autoras, nas respectivas análises do tema, permitem verificar uma efervescente discussão em que, ora predomina o estudo do conceito e suas implicações, ora

privilegia-se a organização das atividades escolares. Destaca-se, entre os estudos que se direcionam para análise da organização escolar, a pesquisa de Ferreira (2007), que investigou a ampliação do tempo de permanência do aluno na escola, no município de Apucarana, no Paraná. Outra, de Gomes (2007), discutiu a necessidade de compreensão da concepção de educação integral a partir da proposta curricular de Santa Catarina. Em pesquisa junto a professores, diretores e coordenadores pedagógicos, Gomes (2009) constata que a educação integral e a ampliação da jornada escolar têm o mesmo significado. De acordo com o *Manual operacional da educação integral* (BRASIL, 2013):

A Educação Integral também compõe as ações previstas no Plano de Desenvolvimento da Educação, o qual prevê que a formação do estudante seja feita, além da escola, com a participação da família e da comunidade. Esta é uma estratégia do Ministério da Educação para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da Educação Integral. É elemento de articulação, no bairro, do arranjo educativo local em conexão com a comunidade que organiza em torno da escola pública, mediante ampliação da jornada escolar, ações na área da cultura, do esporte, dos direitos humanos e do desenvolvimento social. (BRASIL, 2013, p. 5).

Confirma-se, pelo excerto, que a educação integral desenvolve-se com ações em tempo escolar ampliado e extrapola os saberes escolares, requerendo a participação de novos atores, além do professor. Também se verifica que o PDE articula as ações entre escola e comunidade. Entende-se, a partir do documento *Roteiro de mobilização para adesão: Programa Mais Educação* (BRASIL, 2013b, p. 2), que a educação integral “é aquela que forma o ser humano em sua integralidade e para sua autonomia crítica”. Conforme o documento, para atender ao proposto, é preciso estreitar os laços entre a escola e a comunidade. Percebe-se haver nos documentos uma preocupação evidente com as atividades que serão desenvolvidas na ampliação do tempo de permanência escolar. Segundo o *Manual operacional de educação integral* (BRASIL, 2013b, p. 8-9), esta ampliação pode ser realizada por meio do desenvolvimento de atividades “extracurriculares”, uma preocupação que é reafirmada no parágrafo segundo do artigo 1º do Decreto nº 7.083/2010, que dispõe sobre o Programa Mais Educação e afirma que:

A jornada escolar diária será ampliada com o desenvolvimento das atividades de acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, educação econômica, comunicação e uso de mídias, meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras atividades. (BRASIL, 2010a, p. 1).

Ao analisar a implementação do Programa Mais Educação no município de Maricá, no Rio de Janeiro, Silva (2013) comenta que, entre as características do Programa, são visíveis o atendimento aos interesses de uma fração burguesa com atuação na educação e o atendimento focalizado em escolas públicas consideradas pobres.

Esta análise remete novamente à reflexão em torno do Programa Mais Educação: a diminuição da vulnerabilidade social e a inclusão, haja vista que, se os alunos permanecem em período integral na escola, estão parcialmente protegidos, recebem alimentação saudável e ampliam as possibilidades de aprendizagem com o desenvolvimento de atividades diferenciadas. O problema é que, na maioria das vezes, as atividades são realizadas de forma esparsa, sem vinculação com o currículo escolar e sem professores formados. É sob esta perspectiva que a proposta de educação integral vem sendo desenvolvida: simples ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola, sem que sejam desenvolvidas discussões aprofundadas da concepção que orienta esta proposta e da integração desta ao currículo escolar.

Percebe-se que o Programa adquire centralidade no âmbito da educação básica e é consensualmente entendido como uma maneira diferenciada de encaminhar a educação, resultando, na visão do governo Lula, em uma formação integral.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Até o momento, é possível perceber, no governo Lula, um percurso político-educacional que visa ao desenvolvimento da cidadania por meio de uma educação de qualidade, possibilitada pela ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola. A intenção que justifica tal encaminhamento político é imprescindível em se tratando de políticas que atendem ao social. Desse modo, entende-se que as atividades que passaram a ser desenvolvidas a partir do Programa Mais Educação visavam atender a criança, o adolescente e o jovem em atividades que promovessem seu pleno desenvolvimento, intenção inquestionável neste texto, que reconhece a importância da garantia do direito à educação.

Pensando-se, no entanto, na efetividade do trabalho desenvolvido e seu papel, é possível levantar alguns questionamentos: a educação e a escola não estão novamente sendo vistas como solução para os problemas do mundo como tem sido apontada desde Jomtien? A escola não estaria sendo ressignificada para atender também, além do ensino e sua especificidade, a outras questões sociais? Que papel passa a ter a escola?

Percebe-se, a partir da análise aqui desenvolvida, que há o entendimento da educação como forma de superar problemas sociais que atingem crianças, adolescentes e jovens, além de suas famílias e comunidades, em uma perspectiva de reinvenção da escola. Considera-se, entretanto, que é preciso pensar que a escola em tempo integral deve ser organizada a partir de um currículo que contemple os conhecimentos historicamente construídos e acumulados pela humanidade, necessários à formação, e, para isso, requer profissionais formados, contratados para atuar em seu projeto político-pedagógico. Acredita-se que práticas isoladas, como a utilização de voluntários e organização de atividades aleatórias, estão relacionadas com os encaminhamentos do aparelho do Estado reformado: ações administrativas de setores considerados não estratégicos sendo assumidas pela sociedade em parceria, dados que permitem questionar a qualidade da educação e da escola.

A percepção neste texto é que se encaminha o tratamento administrativo para uma questão social que sequer passa a ser problematizada. Atacam-se os efeitos da exclusão,

recuperando-se a bandeira da garantia da educação de qualidade e da defesa dos direitos de crianças e adolescentes, em uma profilaxia que pode não ter êxito, já que, despolitizada, apenas maquia a ausência de força no consenso que se desenvolve dia a dia mediada por interesses vinculados ao sistema de acumulação.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

BRASIL. Plano diretor da reforma do aparelho do Estado. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial da União**, Ministério da Educação, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Seção I. p. 27833-27841.

\_\_\_\_\_. Organizações sociais. **Cadernos do MARE** – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado v. 2. Brasília, DF: MARE, 1998.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172/2001, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)>. Acesso em: 10 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional 059, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao **caput** do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm)>. Acesso em: 1 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010a. **Dispõe sobre o Programa Mais Educação**. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 jan. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm)>. Acesso em: 31 jan. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**. Brasília, DF, 25 abr. 2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/)

ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm>. Acesso em: 24 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 8.035/2010, de 20 de dezembro de 2010b. Aprova o Plano Nacional de Educação para o Decênio 2011-2020 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=490116>>. Acesso em: 26 out. 2013.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Básica. **Manual operacional de educação integral**. Brasília: MEC/SEB/DCEI, 2013a. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=14458&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14458&Itemid=)>. Acesso em: 7 fev. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento social e combate à fome; Ministério da Educação. **Roteiro de mobilização para adesão: Programa Mais Educação 2013**. Brasília: MEC/MDS, 2013b. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=12998&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=12998&Itemid=)>. Acesso em: 6 mai. 2014.

CAVALIERE, A. M. V. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n81/13940.pdf>>. Acesso em: 5 mai. 2014.

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

COUTINHO, C. N. A hegemonia da pequena política. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 29-43.

FERREIRA, C. M. P. dos S. **Escola em tempo integral: possível solução ou mito na busca da qualidade?** 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – UEL, Londrina, Paraná.

FIORI, J. L. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

\_\_\_\_\_. **60 lições dos 90: uma década de neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Record, 2002.

GOMES, A. L. **A educação integral e a implantação do projeto escola pública integrada**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Unesc, São Paulo, São Paulo.

GOMES, M. do C. R. L. **Escola de tempo integral: redimensionar o tempo ou a educação?** 2009. Dissertação (Mestrado em Educação) – Puccamp, Campinas, São Paulo.

KRAWCZYCK, N. R. O PDE: novo modo de regulação estatal? **Cadernos de Pesquisa**, v. 38, n. 135, p. 797-815, set.-dez. 2008.

LULA PRESIDENTE – Programa de Governo 2007-2010. 2006. Disponível em: <[http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa\\_de\\_governo\\_2007-2010.pdf](http://www.fpabramo.org.br/uploads/Programa_de_governo_2007-2010.pdf)>. Acesso em: 20 mai. 2013.

MEC. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=2446&Itemid=](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=2446&Itemid=)> Acesso em: 20 jul. 2013.

MELO, A. A. S. **A mundialização da educação**: consolidação do projeto neoliberal na América Latina. Brasil e Venezuela. Maceió: Edufal, 2004.

OLIVEIRA, F. Hegemonia às avessas. In: OLIVEIRA, F.; BRAGA, R.; RIZEK, C. (Orgs.). **Hegemonia às avessas**: economia, política e cultura na era da servidão financeira. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 21-27.

PAULANI, L. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PROGRAMA DE GOVERNO: Coligação Lula Presidente. Um Brasil para Todos. Crescimento, Emprego e Inclusão Social. 2002. Disponível em: <<http://www1.uol.com.br/fernandorodrigues/arquivos/eleicoes02/plano2002-lula.doc>>. Acesso em: 25 abr. 2013.

SAVIANI, D. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>> Acesso em: 20 out. 2013.

\_\_\_\_\_. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SILVA, B. A. R. da. **Interesses, dilemas e a implementação do Programa Mais Educação no município de Maricá (RJ)**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – UFRJ, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

UGÁ, V. D. A Categoria “Pobreza” nas formulações de política social do Banco Mundial. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 23, p. 55-62, nov. 2004.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem. Jomtien: Unesco, 1990.

VOSS, D. M. da S. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**, Pelotas, n. 38, p. 43-67. jan.-abr. 2011.

#### DADOS DAS AUTORAS:

**ELIANE CLEIDE DA SILVA CZERNISZ**

Docente da Universidade Estadual de Londrina  
da graduação em Pedagogia e do Programa de Pós Graduação Educação  
da Universidade Estadual de Londrina – UEL

**CAMILA APARECIDA PIO**

Mestranda do Programa de Pós Graduação em Educação  
da Universidade Estadual de Londrina – UEL

Submetido em: 18/02/2014

Aprovado em: 02/06/2014