

## Programa Mais Educação como política de educação integral: uma análise a partir da abordagem do ciclo de políticas

### More Education Program as a policy of integral education: an analysis from policy cycle approach

### Programa Más Educación como política de educación integral: un análisis desde el abordaje del ciclo de políticas

Zoraia Aguiar Bittencourt\*

Marília Costa Morosini\*\*

**Resumo:** Este artigo discute o Programa Mais Educação, integrante da atual política educacional do país para a Educação Básica. O objetivo é analisá-lo a partir da Abordagem do Ciclo de Políticas, de Ball e colaboradores (1992), percorrendo as influências da internacionalização das políticas educacionais, os embates de grupos de interesse na formulação dos documentos orientadores e as avaliações iniciais do programa, essas a partir da análise de resultados apresentados por publicações das reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd). Os resultados do estudo mostram que a arena de disputas onde se delineiam as políticas educacionais está constituída por atores em posições assimétricas de poder e de influência, o que nos permite problematizar a forma, muitas vezes aligeirada, de o governo e seus interlocutores colocarem em ação políticas educacionais sem o necessário diálogo também com os sujeitos imersos nos espaços escolares.

**Palavras-chave:** Políticas Educacionais. Programa Mais Educação. Ciclo de Políticas.

**Abstract:** This paper discusses the More Education Program, which makes part of the current Brazilian educational policy for Basic Education. The aim is to analyze the program based on policy cycle approach, as postulated by Ball and colleagues (1992), considering the influences of the internationalization of educational policies, the clashes of interest groups in the elaboration of policy documents, and initial evaluations of the program. This is accomplished with the analysis of publications in proceedings of the National Association of Postgraduate and Research in Education (ANPEd). The

---

\*Professora da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) – Campus Erechim/RS. E-mail: <zoraiaibittencourt@gmail.com>

\*\*Professora da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS). E-mail: <marilia.morosini@puccrs.br>

results show that the arena of disputes in which the educational policies are outlined is constituted by actors in asymmetric positions of power and influence. This allows us to question the ways, often hasty, in which the government and its interlocutors put into action educational policies without the necessary dialog with the individuals who are immersed in the school spaces.

**Keywords:** Educational Policies. More Education Program. Policy Cycles.

**Resumen:** Este artículo discute el Programa Mais Educação, integrante de la actual política educacional de Brasil para la educación básica, con el objetivo de analizarlo desde el Ciclo de Políticas de Ball y colaboradores (1992). Se recorren las influencias de la internacionalización de las políticas educacionales, los embates de grupos de interés en la formulación de los documentos orientadores y las evaluaciones iniciales del programa, éstas desde el análisis de resultados expuestos por publicaciones de los encuentros de la Asociación Nacional de Posgrado y Investigación en Educación (ANPEd). Los resultados del estudio muestran que el escenario de disputas en el cual se trazan las políticas educacionales está constituido por protagonistas en posiciones asimétricas de poder y de influencia, lo que nos permite problematizar la forma – frecuentemente leviana – en la que el gobierno y sus interlocutores colocan en acción políticas educacionales con la carencia del necesario diálogo con los sujetos inmersos en los espacios escolares.

**Palabras clave:** Políticas educativas. Programa Mais Educação. Ciclo de políticas.

## Introdução

O campo de pesquisa em políticas educacionais vem crescendo nas últimas décadas. As pesquisas no Brasil sobre políticas educacionais estão direcionadas prioritariamente para análises teóricas em relação a mudanças em contextos macropolíticos ou para pesquisas empíricas que buscam realizar análises de programas educacionais específicos (MAINARDES; BALL, 2011). A necessidade de articulação entre essas análises teóricas e práticas no sentido de fazer avançar estes estudos se faz evidente. Além disso, segundo Mainardes (2006), este campo de estudos pouco tem discutido referenciais analíticos voltados para as políticas educacionais.

Nesse sentido, a Abordagem do Ciclo de Políticas, de Stephen Ball e colaboradores, pode dar uma grande contribuição, uma vez que, ao focar simultaneamente os contextos macro e micro, compreende as políticas, não como ações de intervenção do Estado na sociedade, mas como arenas de debates, influências, interesses locais, nacionais e internacionais de inúmeros grupos

que buscam legitimidade e imposição de discursos. Para além disso, também constitui-se em um método não-linear de análise de políticas educacionais, o que vai ao encontro de compreendê-las em seus movimentos por cada ciclo, em sua natureza complexa.

Sendo assim, a partir da Abordagem do Ciclo de Políticas, este artigo pretende analisar os contextos em que o Programa Mais Educação vem sendo produzido/traduzido.

O Programa Mais Educação é um projeto da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade Cultural, de Educação Integral no qual os estudantes que frequentam escolas com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) têm oferta de oficinas de acompanhamento escolar, bem como de atividades culturais, no contraturno escolar, nas quais se pretende investir no desenvolvimento integral do sujeito a partir da constatação do impacto que a escola pode ter na vida e no aprendizado do estudante (BRASIL, 2009).

O programa é considerado como uma política educacional de indução de uma Educação Integral nas escolas do país, debatendo as possíveis articulações entre os processos micropolíticos e as instâncias macro. A análise aqui proposta aborda os três contextos originais do ciclo de Bowe, Ball e Gold (1992) – *Contexto da Influência*, *Contexto da Produção do Texto* e *Contexto da Prática* –, percorrendo as influências da internacionalização das políticas educacionais, os embates de grupos de interesse na formulação dos documentos orientadores e as avaliações iniciais do programa, essas a partir da análise de resultados apresentados por publicações das reuniões da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED).

## **Abordagem do Ciclo de Políticas: um método de análise de políticas educacionais**

Os estudos sobre Abordagem do Ciclo de Políticas – *Policy Cycle Approach*, de Ball e colaboradores (1992), tiveram repercussão nacional a partir das publicações de Mainardes (2006). Segundo o autor, essa abordagem vem sendo utilizada por muitos pesquisadores como referencial teórico-analítico de políticas educacionais.

Considerando a natureza complexa da política educacional e o avanço que significa a fuga de análises binárias, uma das grandes contribuições da Abordagem do Ciclo de Políticas é a de apresentar as políticas educacionais em toda a variedade de contextos pelos quais elas circulam. Isso possibilita percorrer as políticas em seu contexto macro articulando-as às especificidades do nível local.

Bowe, Ball e Gold (1992), no livro *Reforming education and changing school*, rejeitam os modelos de política educacional que separam as fases de formulação e implementação, alegando que esses ignoram as disputas e os embates sobre a política (MAINARDES, 2006). Por não serem adeptos da ideia de que as políticas são ações de intervenção direta do governo na sociedade, os autores entendem que cada fase pela qual passam as políticas pode ser compreendida como uma arena de lutas e disputas entre diferentes atores e interesses, desvelando o caráter complexo dessa discussão.

Nesse sentido, Bowe, Ball e Gold (1992) apresentam o Ciclo de Políticas não como uma teoria, mas como um método de análise de políticas, um instrumento, uma forma para entender a própria política. Sendo assim, propõem um ciclo contínuo, constituído inicialmente de três contextos principais: Contexto da Influência, Contexto da Produção do Texto e o Contexto da Prática<sup>1</sup>.

O *Contexto da Influência* teria como foco de análise as influências internacionais, nacionais e locais que exercem força para fazer emergir uma política educacional. O *Contexto da Produção do Texto* estaria relacionado ao momento da formulação dos documentos orientadores, das leis, dos materiais colocados em circulação como forma de organizar e implantar políticas educacionais. Conforme os discursos explícitos ou implícitos nesses textos, é possível identificar quais grupos de interesse estão agindo com ou pressionando o governo, estão representados ou excluídos desse processo de produção do texto da política. Por sua vez, o *Contexto da Prática* analisa como as políticas chegam às escolas, investigando a aceitação, rejeição, ressignificação que os profissionais da escola e os sujeitos da comunidade fazem dos textos das políticas, bem como as condições de possibilidade de sua implantação em diferentes contextos locais.

Neste artigo, para a análise do Programa Mais Educação, serão discutidos esses três contextos de análises propostos pelo Ciclo de Políticas (BOWE; BALL; GOLD, 1992) com o objetivo de compreender a influência de múltiplos atores na produção, implantação e execução desta política educacional.

## **Contexto da Influência: internacionalização de políticas educacionais**

A Educação Integral no Brasil, desde os seus primórdios, representa, além do objetivo de ampliar os tempos e os saberes escolares, uma intenção de inclusão social, tendo, nos últimos anos, o Estado brasileiro implementado algumas outras políticas com especial foco para que esse objetivo educacional fosse

---

<sup>1</sup> Em 1994, Ball expande o Ciclo de Políticas para mais dois contextos: *Contexto dos Resultados/Efeitos* e *Contexto da Estratégia Política*. Em entrevista concedida a Mainardes e Marcondes (2009), Ball explica que esses dois contextos podem ser abordados dentro dos três contextos primários.

concretizado. Os projetos de ampliação da jornada escolar, cujas metodologias de trabalho se alicerçam em oficinas de dança, de letramento, de teatro, de musicalidade, de expressão gráfica, de atividades culturais, de uso de tecnologias, comprometem-se com a construção de um novo cidadão brasileiro, um sujeito integral. De certo modo, novos sentidos e práticas culturais chegam à escola contemporânea através desses projetos (SILVA; BUSNELLO; PEZENATTO, 2013). Nesse sentido, é que cabe destacar o Programa Mais Educação como exemplar dessa tendência.

As atuais propostas de Educação Integral, nessa perspectiva, estão interessadas em manter, por mais tempo, na escola, crianças das camadas sociais mais pobres da população, também como uma estratégia de proteção de risco social. Para parte dos cidadãos trabalhadores, que não têm onde deixar seus filhos enquanto trabalham, há a necessidade de “construção de projetos pedagógicos de atendimento à demanda educacional das classes populares em tempo integral” (GADOTTI, 2009, p. 29).

No entanto, essas novas produções discursivas escolares

[...] não estão desprovidas de hierarquias, clivagens ou interesses; pelo contrário, evidenciam-se novos jogos de relações políticas, socioeconômicas e pedagógicas, ou seja, políticas culturais passam a transitar por seus frágeis dispositivos institucionais. Assim, não supomos que as finalidades educativas modernas depositadas nas escolas esmaeceram, ou que se tornaram destituídas de seus potenciais de regulação social, mas passaram a conviver com outros dispositivos culturais de deliberação (DEWEY, 1970), na razão em que estabelecem a conformação de um campo valorativo voltado para a democratização da cultura, na escola. (SILVA, 2014, p. 406-407).

Assim, as políticas educativas passam a formular discursos, pautas de ação e intervenção com a pretensão de reconstrução dos sentidos da escolarização. Tais proposições, como dito, tornam-se particularmente visibilizadas em políticas educacionais implementadas pelo Estado Brasileiro (SILVA; BUSNELLO; PEZENATTO, 2013).

As políticas educacionais sofrem influências globais, internacionais, nacionais e locais, tais como de organismos multilaterais, movimentos sociais, sindicatos, iniciativa privada, os quais disputam espaço para também apresentar seus interesses, suas “necessidades sociais”, que nem sempre coincidem com aquelas dos agentes das comunidades escolares. Assim, é estabelecida uma conexão entre os interesses do Estado e as necessidades de parte da sociedade, o que, veremos, dá condições de possibilidade ao surgimento de uma política intersetorial de desenvolvimento social.

Para Franco (2003), esse momento faz parte de um terceiro movimento das políticas sociais, sendo o primeiro o das políticas de intervenção centralizada do Estado e o segundo o das políticas públicas de oferta governamental descentralizada. O mesmo autor nomeia esse atual cenário das políticas públicas como o de parceria intersetorial entre Estado e sociedade civil para o desenvolvimento social, apresentando quatro principais características:

- i) o Estado é necessário, é imprescindível, é insubstituível, porém não é suficiente, ou melhor, o Estado é tão necessário quanto insuficiente, devendo-se, portanto, lançar mão de parcerias e buscar constelar sinergias entre todos os setores (o Estado, o mercado e a sociedade civil) para promover o desenvolvimento;
- ii) política pública não é sinônimo de política governamental, o Estado não detém nem deve deter o monopólio do público, existe uma esfera pública não-estatal em expansão, constituída por entes e processos da sociedade civil de caráter público, voltados, cada vez mais, à promoção do desenvolvimento;
- iii) promover o desenvolvimento social não constitui uma tarefa lateral e separável das outras tarefas do Estado como indutor do desenvolvimento, na medida em que todo desenvolvimento é desenvolvimento social;
- iv) induzir o desenvolvimento significa investir em capacidades permanentes de pessoas e comunidades (ou seja, basicamente, investir em capital humano e em capital social) para que possam afirmar uma nova identidade no mundo ao ensaiar seu próprio caminho de superação de problemas e de satisfação de necessidades, tornando dinâmicas suas potencialidades para antecipar o futuro que almejam. (FRANCO, 2003, s/p).

Nesse processo, atuam como atores as redes sociais, os partidos políticos, o governo, os processos legislativos, bem como os agentes globais e internacionais, tais como o Banco Mundial (BM), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) e a Organização Mundial do Comércio (OMC). Muitas dessas agências e atores estão envolvidos nesses processos de movimentar as políticas sociais, educacionais, econômicas, ambientais no globo, intervindo no sentido de levá-las a circular internacionalmente e serem efetivadas localmente.

Para exercer controle sobre os países em desenvolvimento, são instituídos índices de regulação internacional de indicadores de qualidade, o que promove uma ação direta dos países fortes nas políticas de desenvolvimento econômico e social de países emergentes. Na área da educação, esse cenário não é diferente, uma vez que, a partir de resultados de pesquisas comparadas expressas em relatórios, emerge o conceito de boas práticas (AKKARI, 2011), o qual toma como referência a média dos países da OCDE, os países desenvolvidos, e deve ser

difundido nos países que possuem um sistema ineficiente de educação, minimizando a historicidade dos países e as especificidades locais.

A partir dos resultados dessas pesquisas comparadas, os países recebem a seguinte classificação em relação ao tipo de sistema educacional: *sistemas maduros (avançados)*, constituídos por países da OCDE e alguns do Leste da Ásia e do Oriente Médio; *sistemas reformados*, compostos por países do Leste Europeu e antigas repúblicas soviéticas; *sistemas emergentes*, dentre os quais estão América Latina, Ásia e África do Norte; *sistemas subdesenvolvidos*, como a África subsaariana e alguns países da Ásia do Sul (AKKARI, 2011). Esses movimentos globais de reforma são incorporados de maneiras diferentes no âmbito dos sistemas educacionais nacionais e isso varia de acordo com os regimes políticos vigentes em cada país. Somente os Estados mais poderosos dentro do sistema internacional conseguem conservar políticas independentes e fortes.

O novo papel do Estado passa a ser, então, o de regulador e avaliador das grandes orientações e metas impostas por estes organismos internacionais, estabelecendo, assim, uma nova forma de controle ou uma redução controlada do controle do Estado sobre as políticas nacionais (BALL; YOUDELL, 2007 apud AKKARI, 2011). Esse enfraquecimento do Estado-nação, que oscila entre o global e o local, acaba por enfraquecer o contexto local, que é singular pelas questões sócio-econômico-culturais, as quais, em nome da padronização exigida por este tipo de pesquisa, não são consideradas nas avaliações externas.

Entretanto, mesmo com fortes orientações isomórficas de qualidade, existe e vem se consolidando um

[...] estado de mutação [que] se encontra em todas as partes e tem pontos de contato, de domínio e de diferenciação, mas como se trata de uma transição histórica de longo prazo, se apresenta muito complexo e congregador de forças que chegam de todos os lados e tem efeitos e causas desiguais entre o que está determinado e o que está surgindo. (DIDRIKSSON, 2008, p. 5).

Esse estado de transição propicia o surgimento de movimentos que buscam defender as configurações locais. Enquanto, via de regra, os movimentos de transnacionalização utilizam princípios universais e aplicáveis a qualquer realidade, a postura de reconhecimento de realidades únicas também vem se consubstanciando. Essa perspectiva defende que é preciso observar as especificidades de estratos sociais diferentes em países e regiões onde há grandes abismos sociais, investindo não em padronização internacional de indicadores de qualidade, mas em estudos que considerem a historicidade e a complexidade do local (MOROSINI, 2014).

Esse entendimento da sociedade é denominado de *Contextos Emergentes da Educação*, conceituado como configurações em construção na educação que

são observadas em sociedades contemporâneas e que convivem em tensão com concepções pré-existentes, refletindo as tendências históricas (RIES, 2013). Esses contextos têm o *ethos* do desenvolvimento humano e social na globalização, em que há interação com outras formas de contextos.

Aqui podemos citar não só as experiências locais, mas a comunicação com outras regiões de similar situação socioeconômica. Essas relações são denominadas de relações horizontais, nas quais a solidariedade se faz imprescindível e a busca de consolidação de experiências exitosas em situações de desigualdade é constante (DIDRIKSSON, 2008).

Enquanto que, para a primeira influência neste texto especificada prevalecia a qualidade isomórfica, para esta outra postura prevalece a qualidade da equidade. Entende-se como qualidade da equidade

[...] una situación que implica que se compensen las diferencias de origen dando lugar a la igualdad en la *performance* final. La consideración de la equivalencia en resultados no es incompatible con la igualdad en oportunidades, sino que la complementa. Se trata de que se establezcan las condiciones y se comprometan los recursos (materiales y no materiales) para que todos los individuos tengan la misma posibilidad de arribar a los resultados deseables. (FORMICHELLA, 2014, p. 22).

Na primeira década dos 2000, constatamos a imbricação, em determinados momentos, entre as noções de isomorfia e de equidade. Mais claramente, não encontramos tipos ideais puros, mas o hibridismo proposto por Gumpert (2007) é o que ocorre na prática. O futuro tende a nos apontar a manutenção da complexidade da qualidade da educação com tensões e lutas simbólicas na busca do domínio do campo científico nos *Contextos Emergentes*. É nesse cenário de transição que o Brasil também está sob a tutela da regulação internacional de indicadores de qualidade e suas metas.

Regendo tais iniciativas aparecem os acordos assinados entre o governo brasileiro e os organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, os quais orientavam para a necessidade de controlar a pobreza, visando amenizar os custos sociais e humanos de um capitalismo que, para enfrentar sua crise, reestrutura sua lógica de produção e pressiona as nações a diminuir suas Políticas Públicas, reduzindo gastos com políticas sociais [...]. (SILVA; SILVA, 2012, p. 48).

O Programa Mais Educação emerge também dessas pressões internacionais. Com o enfraquecimento do Estado, há a necessidade da divisão de responsabilidades com outros setores da sociedade. Especificamente sobre essa questão, foi produzido o documento “Compromisso de Metas Todos pela Educação”, o

qual convoca “Todos” a se responsabilizarem pela melhoria dos índices acima apresentados na busca de mais qualidade para a educação.

Como estratégia operacional do PDE, [...] o MEC lançou o Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto nº 6.094/2007. O Programa, tal como informa a sua denominação, convoca “Todos” a contribuir para a melhoria da educação: o Estado, a comunidade, os entes federados, organizações da sociedade civil, a iniciativa privada, etc. Constituiu-se, particularmente, em uma estratégia para regulamentar o regime de colaboração com municípios, estados e Distrito Federal, e com a participação das famílias e da comunidade. A integração dos entes federados ao PDE se dá através da assinatura do “Termo de Compromisso Todos pela Educação” [...]. (SILVA; SILVA, 2012, p. 29).

O Mais Educação surge, nesse documento, como um programa que induz a implantação de jornadas escolares ampliadas no sentido de aproximar o tempo de permanência dos estudantes brasileiros da Educação Básica aos números internacionais, já que, assim, seriam resolvidos alguns entraves ao desenvolvimento do país: o controle da pobreza, a contenção do risco social, o aumento dos índices do IDEB e a diminuição das políticas públicas, uma vez que, através de uma gestão interministerial dos Ministério do Esporte, Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério da Educação, Ministério do Meio Ambiente, foram articulados, em um único Programa, 22 diferentes políticas públicas<sup>2</sup> que estavam voltadas para a proteção da criança e do adolescente e para a ampliação do repertório cultural de estudantes das camadas populares da sociedade.

Nessa perspectiva, a dos organismos multilaterais, o Banco Mundial tem apresentado influências mais significativas no campo da educação do que a UNESCO. O papel desempenhado pelo BM vem sendo assumido pela OCDE. A visão instrumental promulga que as prioridades dos governos deveriam ser a destinação de metade dos gastos públicos à educação, o aumento da participação do setor privado no âmbito educacional, reduzindo a pressão sobre as finanças públicas, e a descentralização da gestão da educação como forma de ampliar conhecimentos e habilidades que possam ser mobilizados no setor produtivo (AKKARI, 2011).

<sup>2</sup> Ministério dos Esportes: *Esporte e Lazer e Segundo Tempo*; Ministério da Cultura: *Cineclube na Escola, Cultura Viva, Casas do Patrimônio*; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: *Programa Atenção Integral à Família, Projovem Adolescente, Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS e Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI*; Ministério da Ciência e Tecnologia: *Casa Brasil Inclusão Digital, Centros Vocacionais Tecnológicos e Centros Museus da Ciência*; Ministério da Educação: *Com Vidas – Comissão Meio Ambiente e Qualidade de Vida, Educação e Direitos Humanos, Educação Inclusiva: direito à diversidade, Escola que Protege, Escola Aberta, Educar na Diversidade, Salas Recursos Multifuncionais e ProInfo*; Ministério do Meio Ambiente: *Sala Verde, Municípios Educadores Sustentáveis e Viveiros Educadores*. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cad\\_mais\\_educacao\\_2.pdf](http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/cad_mais_educacao_2.pdf)>.

É recorrente a certeza de que predomina a qualidade isomórfica nas determinações internacionais de modelo único, mas não podemos ignorar uma busca do surgimento de outros tipos de qualidade – a da equidade, que busca contexto de obtenção da igualdade de atributo para todos. É nesse *Contexto de Influência* marcado pela internacionalização que se produzem tensões nas políticas nacionais e uma complexa articulação entre global, regional e local.

## **Contexto da Produção do Texto: o ordenamento legal do Programa Mais Educação**

A discussão sobre a temática da Educação Integral não é nova no cenário brasileiro. De acordo com Paro (1988, p. 189), as discussões têm início na década de 1920, “ainda que não necessariamente ligadas ao regime de período integral, mas já apontando para algumas necessidades a serem supridas pela educação”.

Experiências pioneiras citadas por Paro (1988, p. 192) têm como foco as camadas populares e sua formação, o que, em certa medida, antecipa as questões que se farão presentes nas décadas seguintes, quando se “procurava atribuir à escola o papel de contribuir para a solução de problemas sociais relacionados com a condição de pobreza da população”.

Nesse sentido, as leis educacionais brasileiras e a Constituição Federal estão sinalizando, há bastante tempo, para a ampliação do tempo de permanência na escola. A ampliação do tempo escolar vem sendo pauta de crescente debate no campo educacional desde a criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB Lei nº 9394/96 –, que rege a ampliação progressiva da jornada escolar. Com base na Constituição de 1988 e no Plano Nacional da Educação (PNE), o Governo Federal instituiu e apresentou o Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE), lançando, assim, o Programa Mais Educação, a ser implementado nas escolas públicas com a finalidade de qualificar o ensino público e fomentar a Educação Integral.

Esses documentos e a legislação direcionada à indução da adoção de uma Educação Integral em nossas escolas constituem o que Bowe, Ball e Gold (1992) denominam como textos das políticas. Segundo os autores, esses textos estão permeados por vozes e interesses de grupos sociais que foram considerados como interlocutores. Os discursos, os valores, os propósitos e as intenções de agentes internacionais e nacionais, de autores estrangeiros, de coligações partidárias estão representados (ou ocultados) nas palavras desses textos, que são escritos para destinatários que, muitas vezes, não são convidados a serem autores dessas escritas, as quais incidirão diretamente em seus contextos de trabalho.

Para Bowe, Ball e Gold (1992), os textos políticos representam a política, uma vez que são resultados de disputas e de acordos. Nesse sentido, apresentam

o *Contexto da Produção do Texto* como uma importante arena de produção de sentidos, os quais são disponibilizados e colocados em circulação através de textos legais oficiais e textos políticos, comentários formais ou informais sobre os textos oficiais e pronunciamentos oficiais. A produção de textos cria um ordenamento legal no qual é possível encontrar vozes de diferentes atores sociais.

A legislação educacional voltada para uma política de Educação Integral do cidadão brasileiro pode ter tido seu início na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 205, o qual apresenta a seguinte normativa em relação à educação: “visa ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, em seu artigo 3, assegura que

a criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade. (BRASIL, 1990).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, em seus artigos 34 e 87, anuncia que:

a jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola. [...] o ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino. (BRASIL, 1996).

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela lei nº 13.005, de 25 junho de 2014, em sua meta 6, defende a oferta de “educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica”.

Podemos compreender que esses dois últimos documentos seriam um anúncio legal do entendimento de uma outra possibilidade de significação do que seja Educação Integral, diferente daquele apresentado nas últimas décadas e nos dois primeiros textos produzidos. Nos artigos apresentados da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente, a denominação de Educação Integral parece estar relacionada à compreensão de “uma formação integral do sujeito”, a qual deveria desenvolver integralmente suas potencialidades nas mais diversas áreas do conhecimento. Já nos textos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação e do Plano Nacional de Educação – talvez por estes tratarem diretamente de orientações em relação à implantação de uma política de Educação

Integral nas escolas do país –, o conceito está relacionado com a “ampliação do tempo escolar”.

Desde então, Educação Integral é um conceito em disputa. Os documentos produzidos pelo Ministério da Educação para subsidiar a implantação e o debate nas escolas não deixam claro o que o governo (e seus colaboradores) entendem por esse termo, o que pode ter contribuído para que isso (a falta de consenso do que seja uma Educação Integral) se tornasse um dos principais obstáculos à implantação dessa política nas escolas, como veremos na próxima seção deste artigo. Esse cenário levou o MEC à defesa explícita da ideia de que há uma complementaridade entre estas duas denominações (e isso vem sendo veiculado pelo governo nos novos textos e nos atuais discursos sobre o tema), defendendo que a ampliação do tempo escolar com a oferta de atividades diversificadas de qualidade é o que poderá contribuir para a formação integral do sujeito.

Nessa busca pela formação integral do sujeito, o governo lança, no mesmo ano do Programa Mais Educação, o Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação (2007), considerado o carro-chefe do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), o qual apresenta 28 diretrizes para a melhoria da qualidade da educação. A seguir, são apresentadas as diretrizes que podem ser entendidas como voltadas para uma política de Educação Integral:

IV – combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como aulas de reforço no contraturno, estudos de recuperação e progressão parcial;

VII – ampliar as possibilidades de permanência do educando sob a responsabilidade da escola para além da jornada regular;

VIII – valorizar a formação ética, artística e a educação física;

XXIV – integrar os programas da área da educação com os de outras áreas como saúde, esporte, assistência social, cultura, dentre outras, com vista ao fortalecimento da identidade do educando com sua escola;

XXVI – transformar a escola num espaço comunitário e manter ou recuperar aqueles espaços e equipamentos públicos da cidade que possam ser utilizados pela comunidade escolar;

XXVII – firmar parcerias externas à comunidade escolar, visando a melhoria da infraestrutura da escola ou a promoção de projetos socioculturais e ações educativas. (BRASIL, 2007, Art. 2º).

Nesse texto, é possível perceber que já fica mais evidente a concepção do MEC em relação ao que seja Educação Integral. Nele encontramos aliados os conceitos de “ampliação de tempo na escola” e de “ampliação dos saberes a serem desenvolvidos pela escola”.

É preciso também chamar a atenção para a última diretriz acima apresentada, a qual trata da necessidade de se firmar parcerias para a melhoria da

educação, o que reforça aquilo que foi apresentado na seção anterior deste artigo. Nesse sentido, esse documento, considerado por muitos autores como o PAC<sup>3</sup> da Educação,

[...] pretende transportar o modelo empresarial para a educação, em sintonia com a lógica das reformas iniciadas na década de 1990. O que não era para menos, já que este modelo resultou do diálogo do Governo Federal com o conjunto de atores como a Organização das Nações Unidas para Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) e o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), através da presença de seus representantes em debates e na realização de pesquisa para elaboração das diretrizes do Programa de Metas Compromisso Todos pela Educação. (SILVA; SILVA, 2012, p. 32).

O fortalecimento dessa política se dará a partir da divulgação de resultados positivos em relação aos objetivos e metas propostos pelos órgãos internacionais. Nesse sentido, é possível entender que a ampliação do tempo de permanência da criança na escola pode repercutir no aumento dos índices do IDEB<sup>4</sup> a partir da melhoria dos resultados em avaliações externas, especialmente em áreas de maior vulnerabilidade social. Segundo o próprio governo,

O Ideb é mais que um indicador estatístico. Ele nasceu como condutor de política pública pela melhoria da qualidade da educação, tanto no âmbito nacional, como nos estados, municípios e escolas. Sua composição possibilita não apenas o diagnóstico atualizado da situação educacional em todas essas esferas, mas também a projeção de metas individuais intermediárias rumo ao incremento da qualidade do ensino. As metas são exatamente isso: o caminho traçado de evolução individual dos índices, para que o Brasil atinja o patamar educacional que têm hoje a média dos países da OCDE. Em termos numéricos, isso significa evoluir da média nacional 3,8, registrada em 2005, para um Ideb igual a 6,0, na primeira fase do ensino fundamental<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Programa de Aceleração do Crescimento. Criado em 2007, no segundo mandato do presidente Lula (2007-2010), esse programa “promoveu a retomada do planejamento e execução de grandes obras de infraestrutura social, urbana, logística e energética do país, contribuindo para o seu desenvolvimento acelerado e sustentável. Pensado como um plano estratégico de resgate do planejamento e de retomada dos investimentos em setores estruturantes do país, o PAC contribuiu de maneira decisiva para o aumento da oferta de empregos e na geração de renda, e elevou o investimento público e privado em obras fundamentais”. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br/sobre-o-pac>>.

<sup>4</sup> “O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado pelo Inep em 2007 e representa a iniciativa pioneira de reunir num só indicador dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. Ele agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do Inep a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb – para as unidades da federação e para o país, e a Prova Brasil – para os municípios”. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-e-o-ideb>>.

<sup>5</sup> Informação disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/o-que-sao-as-metas>>.

Nesse sentido, o Programa Mais Educação surge no PDE como uma iniciativa governamental que, a partir da oferta de mais horas na escola e de um maior acompanhamento pedagógico aos estudantes de escolas com baixo IDEB, pretende atingir metas equivalentes aos índices atingidos pela OCDE, o que conduz o sistema educacional brasileiro a engajar-se ainda mais no contexto da competitividade econômica internacional.

A meta é que o Brasil chegue a 6,0 em 2022, com o bicentenário da Independência. Para reduzir as desigualdades entre o desenvolvimento de uma rede de ensino ou de outra, o MEC prevê apoio específico para reduzir esta desigualdade, bem como esforço mais concentrado no caso das redes e escolas com maior dificuldade, para que elas melhorem rapidamente. Nesse sentido, a criação do *Mais Educação* tem como uma de suas justificativas a melhoria do Ideb [...]. (SILVA; SILVA, 2012, p. 40).

Para ajudar o governo a atingir tais metas, alguns dos patrocinadores do Compromisso Todos pela Educação são *Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar – Dpaschoal, Instituto Itaú Cultural, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN- Real, Banco Santander, Instituto Ethos*. Como percebemos, a organização e a gestão cotidianas dos sistemas educacionais passam a também ser responsabilidade dos níveis intermediários e locais. Como resultado, o Estado estabelece parcerias com esses atores privados, os quais acabam tomando parte significativa do “mercado educacional” e trazendo a lógica empresarial para dentro das escolas. (LESSARD; BRASSARD; LUSIGNAN, 2002 apud AKKARI, 2011).

A respeito disso, Ball (2014, p. 12) afirma:

El Estado respalda el desarrollo de ‘narrativas políticas novedosas’ y propicia las metacapacidades adecuadas para habilitar, a su vez, el desarrollo de nuevas estrategias de acumulación. El Estado también actúa como un ‘agente mercantilizador’, transformando la educación en una mercancía susceptible de compra-venta a través de un contrato. A partir de reformas en el sector público provee las medidas necesarias para redefinir las instituciones estatales y lograr que sean homologables a ‘las empresas’ y receptivas a los procesos de Mercado.

Diante desse cenário e face à visibilização do “declínio da institucionalidade da escola moderna (DUBET, 2004, 2007)” (SILVA, 2014, p. 405), consolida-se, assim, um novo conjunto de relações estabelecidas entre Estado – setor privado – escola, fruto de um neoliberalismo aplicado à coisa pública, que acaba por reorganizar as políticas públicas, também na área educacional. Através da mobilização de parceiros e voluntários, temos nesses moldes estabelecida uma parceria entre o setor público e o privado, o que acaba por reduzir os custos

do Estado na solução dos problemas sociais, deslocando o seu papel para o de avaliador e de regulador.

## **Contexto da Prática: um panorama das experiências de implantação da política**

A ideia de Ball e colaboradores, ao propor a análise do *Contexto da Prática*, seria a de compreender como os textos das políticas são recebidos pelos sujeitos da escola, ou seja, pelos atores (professores, diretores, supervisores, pais e estudantes) envolvidos diretamente na implantação da política. Para Ball e colaboradores, professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e o que pensam e acreditam têm implicações na implementação das políticas. Os significados estão em disputa, e os textos das políticas podem, muitas vezes, sofrer alterações e adaptações para que possam ser concretizados nas especificidades de diferentes contextos locais. Dessa forma, também é possível que haja diferentes interpretações na leitura dos textos. No entanto,

Essa participação quase sempre implica a aparência de um poder decisório de representantes populares em momentos secundários de um trabalho de mediação, cujas pautas e metas são antecedentemente traçadas e, não raro, estão fora do controle até mesmo dos técnicos intermediários do programa. (BRANDÃO, 2012, p. 109).

Para análise do *Contexto da Prática*, Mainardes (2006) propõe uma pauta de questões norteadoras para a aplicação da Abordagem do Ciclo de Políticas, a qual foi adaptada dos trabalhos de Vidovich (2002). Como dito, as questões abaixo estão relacionadas à pesquisa em relação ao *Contexto da Prática* de uma política educacional. Aqui nos interessa pensá-las em relação à recepção do Programa Mais Educação nos diferentes contextos onde vem sendo implantado.

Há variações no modo pelo qual o texto é interpretado nos diferentes espaços observados na pesquisa? Há evidências de resistência individual ou coletiva? Os profissionais envolvidos na implementação têm autonomia e oportunidades de discutir e expressar dificuldades, opiniões, insatisfações, dúvidas? Recebem algum tipo de pressão? E suporte? Há contradições, conflitos e tensões entre as interpretações expressas pelos profissionais que atuam na prática e as expressas pelos formuladores da política e autores dos textos da política? Quais são as principais dificuldades identificadas no contexto da prática? Como os professores e demais profissionais lidam com elas? Há a reprodução ou criação de desigualdades? Como são as relações de poder dentro do contexto da prática (escola, por exemplo) e no relacionamento dos profissionais que atuam na escola com os órgãos educacionais oficiais e dirigentes educacionais? Há formas de opressão, mecanismos de pressão, silenciamentos? Há

espaços de vivências democráticas e emancipatórias? O contexto da prática tem influenciado o contexto da produção do texto? (MAINARDES, 2006, p. 67-68).

Considerando o pouco tempo de implantação do Programa Mais Educação como *uma ação de indução a uma política de Educação Integral no país*, parece que qualquer análise do *Contexto da Prática* seria apressada e não daria conta de apresentar um panorama de como o programa vem sendo recebido, rejeitado, recriado e/ou reinterpretado nas escolas.

No entanto, a implantação desse *programa de indução à Educação Integral* (BRASIL, 2009) trouxe à tona o debate público em torno do aumento do tempo de permanência diário na escola e da melhoria da qualidade do ensino a partir da ideia de formação integral do sujeito, o que vem se constituindo como forte pauta de discussões também no campo acadêmico. Nessa direção, é cada vez maior o número de publicações acerca da temática. Como proposta de análise do *Contexto da Prática* do Programa Mais Educação, será aqui resgatado um estudo anterior (BITTENCOURT, 2014), no qual foram apresentados os resultados de uma pesquisa tipo estado de conhecimento<sup>6</sup> que analisou as publicações das Reuniões Anuais da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) em relação às repercussões iniciais do processo de implementação de projetos voltados à ampliação da jornada escolar e/ou da Educação Integral no período de 2007 a 2012. Esse recorte de tempo remeteu a um levantamento dos trabalhos apresentados nesse evento desde o momento em que o Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007.

Durante seis (6) anos de reuniões anuais dessa associação, ou seja, da 30ª a 35ª Reunião Anual, foram publicados oito (8) trabalhos que versaram sobre o assunto, estando sete (7) deles no GT 13 – Ensino Fundamental – e um (1) no GT 12 – Currículo.

Após Análise de Conteúdo dos artigos (BARDIN, 2009) publicados sobre Educação Integral entre os anos de 2007 a 2012<sup>7</sup> nas Reuniões da ANPEd, os dados obtidos apontam para uma recorrência em relação ao foco das pesquisas: a avaliação das experiências de implantação do Programa Mais Educação. Sendo assim, essa ficou definida como categoria única de análise.

---

<sup>6</sup> Estado do conhecimento é conceituado como um estudo quantitativo/qualitativo, descritivo da trajetória e distribuição da produção científica sobre um determinado objeto, estabelecendo relações contextuais com um conjunto de outras variáveis como, por exemplo, data de publicação, temas e periódicos, etc. (UNIVERSITAS, 2002). Por sua vez, esse estudo apresentou uma pesquisa *tipo* estado de conhecimento, já que não objetivou abarcar todas as publicações no campo da Educação Integral, nem mesmo as publicações de todas as Reuniões da ANPEd.

<sup>7</sup> Anterior a este período, a maioria das publicações nesta área estavam voltadas para análise da Escola por Ciclos, a qual possui certo vínculo à ideia de Educação Integral. Ver Moll (2013).

Parece relevante destacar ainda que os autores destes oito (8) trabalhos são pertencentes exclusivamente a IES localizadas no Rio de Janeiro (UERJ, UNIRIO, PUC-Rio e UFRJ), sendo alguns deles os principais autores das publicações existentes em livros na área da Educação Integral (CAVALIERE; MAURÍCIO, 2011; COELHO, 2011), incluídas também publicações de seus orientandos<sup>8</sup>.

Seguindo uma tendência da maioria das publicações em livros que abordam a questão da Educação Integral (MOLL, 2013; COELHO, 2009; GADOTTI, 2009; COELHO, CAVALIERE, 2002), os artigos encontrados nesse evento, como dito, também apresentam avaliações de experiências educativas implementadas no contraturno escolar. No entanto, em contraste ao relato de experiências de sucesso de Educação Integral presentes nas publicações em livros, estes artigos, em sua maioria, apresentam uma avaliação que traz à tona um cenário bastante problematizador/problemático de implantação desta política educacional.

Lígia Martha Coimbra da Costa Coelho e Janaína Specht da Silva Menezes, ambas da UNIRIO, escreveram o primeiro texto sobre Educação Integral a ser apresentado na ANPED desde que foi instituído o Programa Mais Educação pela Portaria Interministerial nº 17/2007. As autoras, em 2007, já apresentavam uma visão crítica em relação ao empenho governamental brasileiro para investimento em políticas educacionais de tempo integral, afirmando que, até aquele momento, as iniciativas não tinham sido “suficientes em termos de sensibilização da esfera política de nossa sociedade, no sentido de, efetivamente, levar a termo uma política pública – responsável e compromissada – de implantação de um tempo ampliado/integral no ensino fundamental” (COELHO; MENEZES, 2007, p. 1).

As pesquisadoras alertam que, para que possa ser adotada uma política de Educação Integral, há a necessidade de investimento em infraestrutura, uma vez que nossas escolas estão historicamente organizadas por turnos. Também é necessária maior atenção ao aprimoramento qualitativo do tempo a mais em que a criança fica na escola, já que não será produtivo serem ofertadas aos alunos mais horas do mesmo. Por fim, as autoras citam a importância de políticas de valorização dos profissionais da educação e da uniformização do conceito de tempo integral entre os sistemas educacionais do país, uma vez que essa discrepância conceitual pode estar “prejudicando a possibilidade de o tempo integral se constituir enquanto estratégia para a educação integral” (COELHO; MENEZES, 2007, p. 12).

---

<sup>8</sup> Muitos desses autores são membros do *Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral* (NEEPHI). Mais informações sobre o NEEPHI estão disponíveis em: <<http://www.unirio.br/cch/neephi/equipe.htm>>.

O trabalho de Régis Eduardo Coelho Arguelles da Costa (2010), da UFRJ, busca compreender como a educação de tempo integral está impactando no tempo social de estudantes dos anos finais do Ensino Fundamental. O autor defende a ideia de que não é fácil atribuir novos sentidos (educação de tempo integral) a um tempo que é utilizado pelas crianças para a prática de atividades diversas, não-escolares, no contraturno das aulas, uma vez que esta organização temporal já está “enraizada no imaginário cultural e simbólico de alunos e pais” (COSTA, 2010, p. 1).

Na intenção de responder “quais são os limites concretos que podem impactar a tentativa de avanço do tempo escolar diário, em especial nas séries finais do EF regular?” (COSTA, 2010, p. 1), o autor compara o uso dos tempos extraescolares de alunos de duas escolas de Teresópolis/RJ. Os resultados mostraram que, mesmo com diferenças socioeconômicas, muitos dos estudantes pesquisados usam o tempo fora da escola para fazer dever de casa e para estudar para avaliações, o que poderia contribuir para uma aproximação com a proposta de escola de turno integral. No entanto, considerando o total de alunos das duas escolas, tem-se que aproximadamente metade deles dedica algum tempo para trabalho remunerado ou doméstico. Ao trazer à baila autores que defendem a importância de mais horas na escola como forma de equalizar oportunidades, de combater o trabalho infantil, de proporcionar maior qualidade ao ensino público, o autor alerta sobre a possibilidade de que haja conflito entre as “lógicas socializadoras de famílias populares e a lógica da escola” (COSTA, 2010, p. 3), o que pode ser um obstáculo na busca pelo avanço do tempo de permanência das crianças no espaço escolar.

A pesquisa de Janaína Specht da Silva Menezes, Náilda Marinho da Costa Bonato e Cláudia de Oliveira Fernandes (2010), todas colaboradoras do Núcleo de Pesquisa NEEPHI, da UNIRIO, traz parte dos resultados de uma pesquisa nacional e interinstitucional financiada pelo MEC com o objetivo de “mapear as experiências existentes de jornada escolar ampliada em redes municipais de ensino fundamental” (MENEZES; BONATO; FERNANDES, 2010, p. 1). O recorte apresentado pelo artigo socializa os resultados das regiões Nordeste e Sudeste, analisando os “aspectos relacionados às denominações das experiências, à duração e à organização dos tempos e dos espaços educativos” (MENEZES; BONATO; FERNANDES, 2010, p. 1).

Os resultados da pesquisa apontaram que há grande diversidade de concepções em relação ao conceito de Educação Integral, resultado que já foi observado em Coelho e Menezes (2007). As denominações das experiências, assim como em muitos estudos nesse campo, podem ser agrupadas em duas grandes categorias: uma que fornece a noção de integralidade e outra que indica complementaridade. Os espaços utilizados ainda não ultrapassaram os muros escolares,

estando as atividades do contraturno escolar centradas no trabalho localizado nos espaços formais de ensino, como a sala de aula. Segundo as autoras, “se por um lado, a realização de experiências que se utilizam dos espaços intraescolares facilita a organização das atividades, por outro lado, pressiona a demanda pela ampliação desse espaço” (MENEZES; BONATO; FERNANDES, 2010, p. 10). Por fim, a pesquisa mostrou que a maioria das experiências de jornada ampliada “apresenta sete horas diárias ou mais de atividades, atendendo às determinações do Fundeb” (MENEZES; BONATO; FERNANDES, 2010, p. 6).

O trabalho de Sheila Cristina Monteiro Matos (2011), também do Núcleo da UNIRIO, analisa “como estão sendo desenvolvidos os saberes diferenciados nas práticas educativas da Escola Municipal Visconde de Itaboraí, em Duque de Caxias, a partir da implementação do *Programa Mais Educação/Mais Escola*” (MATOS, 2011, p. 2). Ao realizar a avaliação dessa experiência de Educação Integral, a autora constatou que os saberes diferenciados colocados em ação no contraturno escolar não estão dialogando com os saberes disciplinados do horário regular de aulas. Para tal problema, Sheila propõe que haja maior interlocução entre os monitores do Programa Mais Educação e os professores da escola e, assim como Coelho e Menezes (2007), alerta para a necessidade de cursos de formação continuada para os professores e para os monitores. Uma última constatação trazida pela autora se refere ao fato de que seja pensada uma forma de abarcar todos os alunos da escola no Programa Mais Educação, não só aqueles com maior vulnerabilidade social, com desvio idade-série, com altos índices de repetência, pois, assim como está pensado, pode ser instaurada uma exclusão às avessas.

O artigo de Helena Maria dos Santos Felício (2011), da PUC-Rio, avalia uma experiência de parceria entre uma escola pública e uma ONG, que tiveram por objetivo a integração curricular como forma de propiciar uma Educação Integral aos sujeitos atendidos, moradores de uma comunidade em processo de desfavelização. A escola, trabalhando com os saberes disciplinares, e a ONG, com os saberes diferenciados, buscaram, juntas, superar essa lógica de fragmentação dos conteúdos escolares, o que não foi fácil em virtude da delimitação dos espaços e das funções de cada um, da dificuldade de integração entre os profissionais e da necessidade do respeito às diferentes concepções de educação. A autora encaminha para a necessidade de que turno e contraturno não sejam compreendidos como complementares, mas assumidos como um todo, possibilitando um trabalho conjunto entre os profissionais, na perspectiva de constituição de um grupo de trabalho que objetive formar integralmente os educandos.

A pesquisa de Ana Maria Villela Cavaliere e Lúcia Velloso Maurício (2011), da UNIRIO e da UERJ respectivamente, destaca estudos nacionais

e internacionais que mostram a tendência de ampliação da jornada escolar e relacionam essa ampliação do horário ao desempenho escolar. Assim como no trabalho de Felício (2011), de Menezes, Bonato e Fernandes (2010) e de Coelho e Menezes (2007), as autoras constataam que há tendência de ampliação da jornada dentro do espaço escolar, sentido oposto às diretrizes do Programa Mais Educação, de iniciativa do governo federal, que estimula as parcerias externas à escola (CAVALIERE; MAURÍCIO, 2011).

Outros pontos problematizados e semelhantes com os demais trabalhos aqui citados são a falta de articulação entre as propostas do contraturno e o Projeto Pedagógico da escola e o regime de trabalho dos profissionais envolvidos. Além disso, apontam que há estudos que apresentam relação positiva entre tempo de permanência na escola e desempenho escolar, mas ressaltando que é preciso estarmos atentos a uma possível consequência contraditória do aumento do tempo na escola:

[...] o confinamento por longas horas dentro de uma escola pequena e mal equipada pode trazer prejuízos ao processo educativo. Por outro lado, a pulverização inconsequente das atividades em espaços desconectados da escola pode servir à desvalorização da atividade educativa, transformada em ocupação paliativa do tempo, reconstituindo o “depósito de crianças” tão criticado pelos professores. (CAVALIERE; MAURÍCIO, 2011, p. 18).

O trabalho de Lígia Martha Coimbra da Costa Coelho (2011), da UNIRIO, ao entrevistar crianças dos anos iniciais do Ensino Fundamental, busca compreender quais sentidos esses sujeitos atribuem ao tempo a mais que permanecem na escola, depreendendo, assim, a concepção de Educação Integral que subjaz a proposta em análise. Pelos depoimentos das crianças, foi possível constatar que as suas falas são representativas das duas categorias do que seja Educação Integral: voltada para integralidade do sujeito ou para complementaridade de atividades no contraturno. No entanto, os estudantes percebem o impacto dessas atividades diversificadas na ampliação do seu repertório de conhecimentos, bem como aprendizagens significativas para seu futuro profissional, proporcionando-lhes uma formação completa, integral. A autora, assim como em outros trabalhos já apresentados aqui anteriormente, alerta para a necessidade de articulação entre os conteúdos escolares e extraescolares e para a defesa da concepção de Educação Integral como formação completa do ser humano. Por fim, defende que a ampliação da jornada escolar também seja estendida aos anos iniciais do Ensino Fundamental, uma vez que pode contribuir para o desempenho escolar dos egressos e para que mais cedo possam refletir sobre as várias possibilidades que envolvem sua formação.

O trabalho de Lúcia Velloso Maurício (2012), da UERJ, parece sintetizar muitas das pesquisas anteriores apresentadas por participantes do NEEPHI.

Nesse trabalho, a autora traça um panorama da ampliação da jornada escolar a partir de três pesquisas de âmbito nacional, duas financiadas pelo MEC/SECAD (2008-2010) e outra pela Fundação Itaú Cultural/CENPEC (2011). Maurício (2012) inicia o texto afirmando que o fato de haver sido destinado recurso para a realização dessas pesquisas de avaliação das experiências de Educação Integral no país já demonstra a importância que vem adquirindo a temática nos anos recentes, impulsionada pelo acréscimo do Fundeb de 25% a mais de recursos às escolas com matrículas em turno maior que sete horas diárias.

Sendo assim, os resultados gerais das pesquisas apontaram para uma pequena participação do setor privado, para falta de integração efetiva entre turno e contraturno (o que pode constituir duas escolas, “uma para alunos ‘regulares’ e outra para alunos ‘do projeto’” (MAURÍCIO, 2012, p. 4), para a necessidade de acompanhamento das experiências (também em seus aspectos qualitativos, não apenas controle de frequência) e investimento em espaço e infraestrutura das escolas (já que “a utilização de espaços externos à escola não pode servir de solução para precariedade de algumas escolas” (MAURÍCIO, 2012, p. 6)). Também foi constatado que, em muitos casos, há uma compreensão assistencialista do que seja escola de Educação Integral, corroborando as análises das famílias de valorizarem essas experiências pelo fato de “retirarem a criança da rua”. Os autores também defendem a integração entre as atividades que ocorrem no tempo ampliado (“tempo de brincadeira”) e no tempo regular, o que vem sendo dificultado pelas “formas de contrato precário [que] têm o inconveniente da rotatividade dos profissionais” (MAURÍCIO, 2012, p. 7) e da relação tensa entre monitores e professores da rede de ensino.

A partir das análises apresentadas, foi possível concluir que, segundo a avaliação de muitas dessas publicações, como obstáculos ao alcance da qualidade na ampliação da jornada escolar estão emergindo: a carência na infraestrutura escolar, a dificuldade de integração curricular entre atividades do programa e o Projeto Político-Pedagógico da escola, as divergentes concepções do que seja Educação Integral e uma ainda predominância de utilização dos espaços formais. Outros autores sugerem ainda que

Ampliar o espaço educativo para além dos espaços da escola, envolvendo sujeitos e organizações das comunidades, sem a melhoria das condições de trabalho, com a desvalorização dos profissionais da educação, com um piso salarial limitado, um financiamento aquém da amplitude do projeto ensejado e lançando mão de um instrumento de regulação baseado no controle de resultados, é notadamente a transferência do modelo de gerenciamento empresarial para o âmbito da educação. (SILVA; SILVA, 2012, p. 49).

Para avançar em direção à implantação de uma Educação Integral de maior qualidade, alguns dos autores sugerem maior investimento no acompanhamento

das experiências, na infraestrutura das escolas e na oferta de cursos de formação continuada aos professores.

Os trabalhos aqui analisados podem contribuir no sentido de apresentar avaliações do *Contexto da Prática* a partir de um relato analítico das experiências de implantação de propostas de jornada ampliada escolar em algumas regiões do país, já que ainda não é possível evidenciar um panorama nacional do Programa Mais Educação.

## Conclusão

As conclusões deste estudo apontam a inexistência de políticas educacionais genuinamente nacionais. Embora a determinação nacional de políticas públicas não seja uma garantia de resultados satisfatórios, o que parece estar ocorrendo é o estabelecimento de parâmetros externos para se pensar as questões internas ao país. Nesse sentido, a forma como isso ocorre aponta para a redução, senão eliminação, da margem das especificidades nacionais e mesmo locais, que podem ser decisivas no desenho dos resultados finais. Uma vez que o processo de internacionalização produz tensões e difíceis articulações entre global, regional e local, acaba por estabelecer as diretrizes para o controle dos países em desenvolvimento. Mais ainda, o contexto histórico em que se desenvolve tal processo merece certo destaque. A implementação da agenda neoliberal combinada com o que se denomina globalização acarretou uma necessária alteração na correlação de forças entre poderes nacionais e organizações multilaterais, ou seja, realocizou certos atores internacionais em uma posição de maior força do que atores nacionais e mesmo Estados.

Sob tais condições objetivas, esses fatores acabam por criar escritas padronizadas de programas que, por mais que sejam territórios polifônicos (desiguais e hierárquicos), não levam em consideração a variação dos contextos locais (geralmente enfraquecidos) onde são implantados. Tal característica contribui para a existência de sujeitos imersos no *Contexto da Prática* que acabam sendo relegados à sombra do processo de aplicação das políticas, tendo suas vozes, muitas vezes, silenciadas. As publicações analisadas sobre o Programa Mais Educação apontam nesse sentido, detectando a secundarização dos agentes imediatos da aplicação do programa. Ao dar voz para esses sujeitos, os estudos perceberam questionamentos com relação à produtividade e adequação do programa em diferentes escolas do país, problematizando a forma, muitas vezes aligeirada, de o governo e de seus interlocutores colocarem em ação políticas educacionais.

Isso tudo nos permite afirmar que a qualidade educacional da equidade no mundo e no país é muito frágil, pois é oriunda de um grupo não dominante que, no desenrolar da primeira década deste século, vem adquirindo força, embora a qualidade isomórfica, a de modelo único e universal, ainda seja o dominante.

Assim, a arena de disputas onde se delineiam tais políticas está constituída por atores em posições assimétricas de poder e influência, o que nos permite lançar a interrogação sobre o teor (anti)democrático por trás do debate, formulação e implementação de tais políticas.

## Referências

- AKKARI, A. **Internacionalização das políticas educacionais: transformações e desafios**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- BOWE, R.; BALL, S. J.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.
- BALL, S. J. Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 22, n. 41, p. 1-13, 2014. DOI: 10.14507/epaa.v22n41.2014
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: 70, 2009.
- BITTENCOURT, Z. A. O processo de implantação da Educação Integral: avaliando experiências a partir de publicações do campo educacional. In: SILVA, R. R. D. et al. (Orgs.). **Políticas contemporâneas de escolarização no Brasil: uma agenda investigativa**. Curitiba: CRV, 2014. p. 143-152.
- BRANDÃO, C. R. **O que é Educação Popular**. São Paulo: Brasiliense, 2012.
- BRASIL. **Estatuto da criança e do adolescente**. Lei federal nº 8069, de 13 de julho de 1990. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 2002.
- BRASIL. **Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007**. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm)>. Acesso em: 10 out. 2014.
- BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Integral: texto referência para o debate nacional**. Brasília: Série Mais Educação, 2009.
- CAVALIERE, A. M. V.; MAURÍCIO, L. V. As práticas de ampliação da jornada escolar no Ensino Fundamental: sobre modelos e realidades. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., 2011, Natal. **Anais...** Natal, 2011. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT13/GT13-163%20int.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- COELHO, L. M. C. C. (Org.). **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. Petrópolis: DP&A/Faperj, 2009.
- COELHO, L. M. C. C. Alunos no Ensino Fundamental, ampliação da jornada escolar e educação integral. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., 2011, Natal. **Anais...** Natal, 2011. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT13/GT13-91%20int.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- COELHO, L. M. C. C.; CAVALIERE, A. M. (Orgs.). **Educação integral e(m) tempo integral**. Petrópolis: Vozes, 2002.
- COELHO, L. M. C. C.; MENEZES, J. S. S. Tempo Integral no Ensino Fundamental: ordenamento constitucional-legal em discussão. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED,

30., 2007, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2007. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT13-3193--Int.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

COSTA, R. E. C. A. Tempo de escola e tempo de vida: uma análise comparativa de duas escolas da rede municipal de Teresópolis/RJ. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2010. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT13-6385--Int.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

DEWEY, J. **Liberalismo, liberdade e cultura**. São Paulo: Editora Nacional/USP, 1970.

DIDRIKSSON, A. Contexto Global y Regional de la Educación Superior en América Latina y el Caribe. In: UNESCO. **La educación superior en el mercado**. Configuraciones emergentes y nuevos proveedores. Venezuela: IESALC/UNESCO, 2008. Disponível em: <[http://200.6.99.248/~bru487cl/files/CAPITULO\\_01\\_Didriksson.pdf](http://200.6.99.248/~bru487cl/files/CAPITULO_01_Didriksson.pdf)>. Acesso em: 2 mar. 2014.

DUBET, F. Conflictos de normas y ocaso de la institución. **Estudios Sociológicos**, v. XXII, n. 64, p. 3-24, 2004.

DUBET, F. El declive y las mutaciones de la institución. **Revista de Antropología Social**, n. 16, p. 39-66, 2007.

FELICIO, H. M. dos S. A integração curricular na Educação em Tempo Integral: perspectivas de uma parceria interinstitucional. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., 2011, Natal. **Anais...** Natal, 2011. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT12/GT12-432%20int.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.

FORMICHELLA, M. M. Índice de inequidad educativa básica. Una propuesta de medición de la Equidad Educativa Interna en Latinoamérica. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 22, n. 1, 2014. DOI: 10.14507/epaa.v22n1.2014

FRANCO, A. Três Gerações de Políticas Sociais. Separata. **Revista Aminoácidos**, 5, Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.trela.com.br/arquivo/Trs-geraes-de-politicas-sociais>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

GADOTTI, M. **Educação Integral no Brasil: inovações em processo**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2009.

GUMPORT, P. J. Reflections on a Hybrid Field: growth and prospects for the sociology of higher education. In: GUMPORT, P. (Ed.). **Sociology of higher education: contributions and their contexts**. British Library: 2007. p. 325-363.

MAINARDES, J. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006. DOI: 10.1590/S0101-73302006000100003

MAINARDES, J.; BALL, S. **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

MAINARDES, J.; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, p. 303-318, jan./abr. 2009. DOI: 10.1590/S0101-73302009000100015

- MATOS, S. C. M. Os saberes diferenciados nas práticas educativas do Programa Mais Educação/Mais Escola: avanços e desafios. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 34., 2011, Natal. **Anais...** Natal, 2011. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT13/GT13-247%20int.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- MAURÍCIO, L. V. Questões colocadas pela ampliação da jornada escolar no Brasil. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 35., 2012, Porto de Galinhas. **Anais...** Porto de Galinhas, 2012. Disponível em: <[http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT13%20Trabalhos/GT13-1354\\_int.pdf](http://35reuniao.anped.org.br/images/stories/trabalhos/GT13%20Trabalhos/GT13-1354_int.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- MENEZES, J. S. S.; BONATO, N. M. da C.; FERNANDES, C. de O. Ampliação da jornada escolar nas regiões Nordeste e Sudeste: tempos, espaços e denominações das experiências no Ensino Fundamental. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu, 2010. Disponível em: <<http://www.anped.org.br/33encontro/app/webroot/files/file/Trabalhos%20em%20PDF/GT13-6913--Int.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2013.
- MENEZES, J. S. S. Educação Integral e Tempo Integral na Educação Básica: da LDB ao PDE. In: COELHO, L. M. (Org.). **Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo**. Petrópolis: DP&A/Faperj, 2009. p. 69-87.
- MOLL, J. **Os tempos da vida nos tempos da escola**. Porto Alegre: PENSO-ARTMED, 2013.
- MOROSINI, M. C. Qualidade da educação superior e contextos emergentes. **Revista Avaliação da Educação Superior**, Sorocaba, v. 19, n. 2, p. 385-405, 2014.
- PARO, V. **Escola de tempo integral: desafio para o ensino público**. São Paulo: Cortez, 1988.
- RIES, Rede Sulbrasileira de Investigadores da Educação Superior. **Educação Superior e contextos emergentes**. Projeto de Pesquisa. Porto Alegre: RIES - Rede Sulbrasileira de Investigadores da Educação Superior. 2013.
- SILVA, R. M. D. Educação, cidadania e agenciamentos formativos nas políticas culturais brasileiras. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 127, p. 397-415, abr./jun. 2014. DOI: 10.1590/S0101-73302014000200004
- SILVA, R. M. D. da; BUSNELLO, C. P.; PEZENATTO, F. Políticas educativas e a gestão dos modos de viver nas cidades. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 3, p. 953-975, jul./set. 2013. DOI: 10.1590/S2175-62362013000300014
- SILVA, J. A. A.; SILVA, K. N. P. **Educação integral no Brasil de hoje**. Curitiba: CRV, 2012.
- UNIVERSITAS. **A produção científica sobre Educação Superior no Brasil: 1968-2000**. Porto Alegre: ANPED, 2002.
- VIDOVICH, L. **Expanding the toolbox for policy analysis: some conceptual and practical approaches**. Hong Kong: Comparative Education Policy Research Unit, University of Hong Kong, 2002.

*Recebido em 29/10/2014*

*Versão final recebida em 23/02/2015*

*Aceito em 03/03/2015*