



A LDBEN E A EDUCAÇÃO BÁSICA EM TEMPO INTEGRAL: UMA LACUNA CONCEITUAL¹

LDBEN AND FULL-TIME BASIC EDUCATION: A CONCEPTUAL GAP

LA LDBEN Y LA EDUCACIÓN BÁSICA A TIEMPO COMPLETO: UNA LAGUNA CONCEPTUAL

Willie Anne Martins da Silva Provin*

Vanessa Rita Barazzetti**

Sirley Terezinha Filipak***

Resumo

*Mestre em Educação na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: willieprovin@gmail.com

**Mestre em Educação na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: assessoriajornalistica@hotmail.com

***Doutora em Educação e Professora na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR). Curitiba, Paraná, Brasil.
E-mail: sirley.filipak@pucpr.br

Recebido para publicação em: 3.10.2016
Aprovado em: 5.7.2017

Para analisar a concepção de educação em tempo integral existente na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei n. 9.394/1996, após sua modificação pela Lei n. 13.415 de 16/02/2017, este artigo se propõe a verificar se esta concepção atende aos interesses das comunidades escolares. As condições precárias das escolas públicas brasileiras para a implantação e administração da educação em tempo integral revelam a lacuna existente para a concretização dos objetivos da legislação vigente, resultado de uma política educacional elaborada sem a participação da comunidade escolar.

Palavras-chave: Educação. LDBEN. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Educação em tempo integral. Políticas educacionais.

Abstract

To analyze the conception of full-time education existing in the Law on Brazilian Education Guidelines and Bases (LDBEN) – Law 9394/1996, after its amendment by Law 13,415, February 16, 2017, this paper aims to verify whether this conception meets the requirements of the school communities. The precarious conditions of Brazilian public schools for the implementation and administration of full-time education reveal the existing gap in the achievement of the objectives of the current legislation, which is the result of an educational policy designed without the participation of the school community.

Keywords: Education. LDBEN. Law on Brazilian Education Guidelines and Bases. Full-time education. Educational policies.

Resumen

Para analizar la concepción de la educación a tiempo completo existente en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN) – Ley 9.394/1996, tras su modificación por la Ley 13.415 del 16/02/2017, este artículo se propone verificar si esta concepción atiende a los intereses de las comunidades escolares. Las condiciones precarias de las escuelas públicas brasileñas para la implantación y administración de la educación a tiempo completo revelan la laguna existente para la concretización de los objetivos de la legislación vigente, resultado de una política educativa elaborada sin la participación de la comunidad escolar.

Palabras clave: Educación. LDBEN. Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional. Educación a tiempo completo. Políticas educativas.

1. Introdução

Após a publicação da Constituição Federal Brasileira de 1988, diversos setores da educação se organizaram em torno da elaboração da Lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional (LDBEN) em substituição a que estava vigente até então - a Lei n. 5.692 de 11 de agosto de 1971, em busca de uma forma de legitimar o processo de redemocratização no qual o País estava se inserindo.

Anos de discussões e fóruns populares, e foi promulgada pelo Poder Legislativo, por meio do Congresso Nacional, a Lei n. 9.394 de 1996, também conhecida como Lei Darcy Ribeiro, publicada no Diário Oficial da União em 23 de dezembro de 1996, cuja proposição inicial era o Projeto de Lei n. 1.258/1988. A Lei, entretanto, tem tom polêmico que a acompanha e que rege até hoje os encaminhamentos políticos da educação brasileira.

No ano de 2016, especificamente em setembro, a LDBEN retorna à pauta de discussão entre os educadores, governos e sociedade civil. A reforma educacional para o ensino médio, por meio de Medida Provisória n. 746 (BRASIL, 2016a), caracterizada pela urgência e, portanto, sem a necessária participação da sociedade civil e da comunidade escolar, deixa claro, principalmente, o interesse governamental na educação apenas pelo enfoque econômico. A Exposição de Motivos que acompanha a MP n. 746 corrobora esta afirmação. O interesse na exigência de implantação de uma educação em tempo integral no ensino médio, em vez da progressiva implantação a

partir do ensino fundamental, conforme consta na LDBEN, revela mais uma vez essa intenção.

É consenso que a implantação de uma educação em tempo integral, no Brasil, depende não só de leis e decretos, mas também de mudanças profundas na estrutura, entendida como a forma de ver a atual situação educacional brasileira. A estrutura física que permeia condições concretas de mudança também se faz necessária para o sucesso de uma nova proposta de uma educação em tempo integral.

• • • • •
**Difícil imaginar
 a concretização
 da ampliação da
 jornada escolar,
 levando em
 consideração a
 situação precária
 existente nas
 escolas públicas
 do País**

A partir da década de 1990, o Brasil inicia o emparelhamento de suas políticas educacionais com as políticas econômicas internacionais, de acordo com as orientações de organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), a Fundação das Nações Unidas para a Infância (Unicef), o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2000). Houve o surgimento das políticas de Educação Para Todos, com base no compromisso assumido na Conferência Mundial de Educação Para Todos, financiada pelos organismos supracitados e que resultou na elaboração da Carta de Jomtien, divulgada a partir da conferência, que outorgou a educação básica não apenas à escola, mas também às instâncias como a família, a comunidade e os meios de comunicação. Esta concepção traz em sua essência uma proposta a partir da intersetorialidade, que surge como uma das formas de superação dos desafios existentes na escola pública. O problema levantado com a implantação imediata da educação em tempo integral para o ensino médio diz respeito à concepção ideológica que indica a natureza do ensino a ser ministrado, pois prevê para estratos sociais diferentes ensinamentos diferentes, uma vez que as necessidades básicas de um e outro não poderiam ser as mesmas. Diante da desigualdade social brasileira, é difícil considerar que a maior parte de jovens da escola pública consiga frequentar em tempo integral a escola, uma vez que se veem obrigados a ingressar precocemente no mercado de trabalho.

Diante desta reforma, é difícil imaginar a concretização da ampliação da jornada escolar, levando em consideração a situação precária existente nas escolas públicas do País. Assim, a constatação desta realidade permite considerações como, por exemplo, a realização de parcerias com o setor privado.

A Constituição Federal de 1988, a LDBEN e o Plano Nacional de Educação de 2014 (PNE 2014/2024) são exemplos legitimados de ações do Estado em que a questão educacional é abordada neste mesmo sentido de promover a equidade por meio, inclusive, de ações promovidas pela intersetorialidade. As parcerias público-privadas, no Brasil, foram regulamentadas pela Lei Federal n. 9.790, de 23/03/99, e pelo Decreto n. 3.100, de 30/06/99, que criaram as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP)

e a Lei n. 11.079/04, de 30/12/04. Estas leis objetivam a transferência da responsabilidade do controle, execução e prestação de serviços públicos do Estado para a sociedade civil e, indiretamente, para a iniciativa privada, com o uso de fundações, institutos ou outras organizações.

As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação, reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. É particularmente importante reconhecer o papel vital dos educadores e das famílias. Neste contexto, as condições de trabalho e a situação social do pessoal docente, elementos decisivos no sentido de se implementar a educação para todos, devem ser urgentemente melhoradas em todos os países signatários da Recomendação Relativa à Situação do Pessoal Docente OIT/UNESCO (1966). Alianças efetivas contribuem significativamente para o planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica. Quando nos referimos a “um enfoque abrangente e a um compromisso renovado”, incluímos as alianças como parte fundamental (UNICEF, 1990).

A concepção de mercado difundida pelos organismos internacionais apresentou grande influência também no programa do Governo Federal, cujo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), divulgado em 2007, com o discurso da democratização do acesso às instituições de ensino, propõe programas de ensino a partir de ações intersetoriais. Neste caso, é importante observar que os mesmos empresários que compõem o Compromisso Todos Pela Educação resistem à ampliação do acesso e qualificação dos níveis superiores de educação, colocando-se contrários ao financiamento público do ensino superior, defendendo o fim de sua gratuidade e que sua gestão seja realizada pela iniciativa privada. Torna-se evidente o comprometimento destes grupos com a reprodução e manutenção da formação da mão de obra e de perfis de consumidores adequados, ajustando os processos formativos às novas demandas do capital.

No senso comum predomina a ideia de que não há possibilidade de escolas públicas em tempo integral, porque se constituem em investimento muito dispendioso para os cofres públicos ou, ainda, em questões que afligem gestores e docentes relacionadas ao pouco tempo existente para que possam efetivar um trabalho mais comprometido com os alunos.

Mesmo assim, é possível citar as experiências mais recentes da educação integral no País nas décadas de 1980 e 1990, como as escolas públicas de horário integral no estado do Rio de Janeiro, que teve os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), criados pelo então governador Leonel Brizola, e em âmbito nacional, os Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Caics), criação do ex-presidente Fernando Collor de Melo. Ambas as propostas visavam à consecução de uma educação em tempo integral. No entanto, tais experiências não foram suficientes em termos de sensibilização da esfera política, no sentido de se efetivar enquanto uma política comprometida para a implantação de um tempo ampliado/integral no ensino fundamental em extensão e qualidade.

2. As implicações de uma política educacional de interesse econômico

Na Constituição Federal do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, em seu artigo 22, inciso XXIV, ficou definida como competência privativa da União legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, abrindo com isto a possibilidade de reformulação da legislação educacional brasileira.

É importante lembrar que, até essa data, estavam vigentes quatro legislações educacionais, originadas em períodos distintos da história brasileira – antes e durante a ditadura militar –, que tratavam a educação de forma fragmentada, desconsiderando a ideia de sistema nacional de educação. São elas as Leis n. 4.024/61, n. 5.540/68, n. 5.692/71 e n. 7.044/82. Esta última dispensava as escolas da obrigatoriedade da profissionalização no antigo 2º Grau, implantada no período da ditadura, voltando a ênfase à formação geral.

O processo de tramitação da LDBEN n. 9.394/1996 iniciou-se na Câmara Federal em dezembro de 1988. Segundo Zanetti (1988), nesse momento, iniciou-se um amplo processo de discussão, proposição e negociação da LDBEN, a partir de grupos de trabalho, audiências públicas, seminários temáticos, debates e encontros por todo o País. A autora denomina o projeto construído com a ampla participação de diferentes segmentos organizados da sociedade civil, representados, principalmente, pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, de Projeto de Lei Democrática e Popular (PL 1.258/88), o qual se vincula, também, a uma concepção de sociedade e educação voltada ao interesse da comunidade escolar. Em seus estudos, mostra, ainda, o quão fundamental foi para o governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) a não aprovação do PL 1.258/88 e a aprovação do projeto de LDB-Darcy Ribeiro (LDB-DR) como uma das respostas às políticas educacionais voltadas ao desenvolvimento econômico, implementadas pelo Banco Mundial.

Após quase dez anos da constituinte, foi possível perceber a diferença de conceitos entre o PL 1.258/88 e a redação final da LDBEN de 1996, a qual tendeu para as orientações dos organismos internacionais vigente na década de 1990 no Brasil. Enquanto, na década de 1980, na promulgação da Constituição de 1988, foi possível perceber o anseio da sociedade pela redemocratização, com foco na igualdade; uma década depois, com a aprovação da LDBEN em 1996, já foi possível perceber a diferença em que o foco deixa de ser a educação para a promoção da igualdade social, para se pautar no discurso da educação para o crescimento econômico, visando uma educação em que impera o discurso da qualidade total, transferindo para a educação o termo do setor empresarial (GENTILI; SILVA, 2015).

Desde a primeira promulgação, em 20 de dezembro de 1961, da primeira LDBEN, n. 4.024, que entrou em vigor em 1962, o caráter descentralizador já estava presente como resultado da aspiração dos educadores conhecidos como renovadores, que defendiam desde a década de 1920 a autonomia dos estados e a diversificação e descentralização do ensino (SAVIANI, 2013). Considerada como “meia vitória”, a promulgação da LDBEN de 1961 foi, em partes, contra o ideal dos Pioneiros da Educação Nova, devido às concessões feitas à iniciativa privada, impedindo, dessa forma, a construção de um sólido sistema público de ensino. Percebe-se que, desde então, a luta pela construção desse sistema público de ensino está cada vez mais distante, pois cresce o interesse e a participação privada nas elaborações das reformas educacionais do País.

Foi, principalmente, pela lógica privatista vendida pelo bloco de poder constituído por uma combinação de empresários e intelectuais conservadores que houve o abandono dos discursos sobre a democratização da educação no Brasil nos últimos anos, inclusive por educadores, dificultando, assim, a compreensão e o engajamento em um projeto de educação também em tempo integral no País. Os interesses que se mostram em uma leitura cuidadosa dos documentos oficiais das políticas educacionais “não estão em aumentar as chances das mulheres, das pessoas não brancas, dos trabalhadores, mas sim em fornecer as condições educacionais que acreditam ser necessárias tanto para aumentar a competitividade internacional, o lucro, a disciplina” (GENTILI; SILVA, 2015) para fazer o retorno à escola ideal conforme a visão desse mesmo bloco.

Um dos principais motivos das reivindicações dos educadores diante da LDBEN n. 9.394/1996 foi por diretrizes que fossem ao encontro das necessidades formuladas anteriormente pelo PL n. 1.258/88, o que não ocorre desde a primeira promulgação de uma LDBEN (ZANETTI, 1998).

Em seu estudo sobre a LDBEN n. 9.394/1996, Otranto (1996) relata que “em uma situação posta como emergencial para entrar na pauta de votação na Câmara dos Deputados”, foi aprovada a LDBEN, na Câmara dos Depu-

• • • • •
**O foco deixa
de ser a
educação para
a promoção da
igualdade social,
para se pautar
no discurso da
educação para
o crescimento
econômico**
• • • • •

tados, em 17 de dezembro de 1996, e sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso no dia 20 de dezembro de 1996. Ainda segundo a autora, esta proposta para o País ignorou o trabalho representado pelo PL 1.258/88. Em decorrência disso, educadores protestaram e se mobilizaram contra aquilo que consideraram uma manobra e um desrespeito a todo o processo democrático de construção de uma lei que visava traçar as diretrizes educacionais do País. Insistiram na importância de se prolongar o tempo de discussão, considerando que o que se estava pretendendo era ignorar todo o esforço de elaboração de muitos anos para favorecer o Substitutivo Darcy Ribeiro, recém-elaborado. Houve, então, um confronto inusitado entre um projeto (PL n. 1258/88), fruto de seis anos de amplos debates, que, se não era o ideal, ao menos traduzia reivindicações de muitos; com outro, de autor único, que só depois se submeteu a pouquíssimos debates, devido a grande pressão de outros parlamentares e dos segmentos organizados da sociedade civil.

Não diferente do ocorrido na época da aprovação da LDBEN em 1996 foi a aprovação da Lei n.13.415 de 2017, resultante da polêmica Medida Provisória n. 746, de 2016, que alterou a LDBEN e alterou também a Lei n. 11.494, de 20 de junho 2007, relativa à regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). Alterou, também, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-lei n. 5.452, de 1.º de maio de 1943, e o Decreto-lei n. 236, de 28 de fevereiro de 1967, revogou a Lei n. 11.161, de 5 de agosto de 2005, e instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Na LDBEN alterada e na análise da Exposição de Motivos que acompanha a MP n. 746 (BRASIL, 2016a) podem ser constatadas em cada artigo modificado, concepções de educação em tempo integral cujo enfoque econômico está presente resultando em um ataque às políticas educacionais que prezam a qualidade social por meio da justiça curricular e da educação para todos.

Mesmo constando na LDBEN, na seção IV, referente à educação em tempo integral, que:

§ 7.º Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais (Incluído pela Lei n. 13.415, de 2017) (BRASIL, 2017).

O que pode ser verificado, após análise cuidadosa realizada na Exposição de Motivos, em seu item número 14, é o motivo pelo qual foi aprovada, em caráter de urgência, esta medida provisória e o porquê do enfoque no ensino médio:

Aprofundando-se no aspecto da urgência, há que se considerar que, dada a oscilação do quantitativo populacional brasileiro, observa-se que o desafio nacional é ainda mais amplo. No período de 2003 a 2022, é estimado que a população jovem brasileira atinja seu ápice, alcançando por volta de 50 milhões dos habitantes. A partir disso, inicia-se uma queda projetada em 12,5 milhões de jovens, de modo que este é o momento mais importante e urgente para investir na educação da juventude, sob pena de não haver garantia de uma população economicamente ativa suficientemente qualificada **para impulsionar o desenvolvimento econômico** (BRASIL, 2017, grifo nosso).

O enfoque no desenvolvimento econômico e o caráter emergencial levam o Estado à realização de políticas educacionais que atendam às orientações dos organismos internacionais, ignorando dessa forma os interesses e as especificidades de cada comunidade escolar. O desejo de resoluções a curto prazo para o atendimento das exigências internacionais faz com que medidas de menor custo, com promessas de resultados imediatos, sejam aplicadas sem as devidas precauções. Dessa forma, abre-se a possibilidade para a entrada da atuação do setor privado ou demais organizações da sociedade civil, com verba imediata e metas baseadas na lógica empresarial.

As organizações da sociedade civil acabam por assumir o papel do Estado, direcionando os investimentos públicos em educação a favor de seus interesses e, com frequência, também financiando suas próprias ações neste campo. As consequências disso são enormes, pois afetam diretamente o serviço prestado pelo Estado na oferta do direito à educação e podem ser mensuradas por meio do entendimento de como os interesses privados, ao longo da história, sempre demarcaram o oferecimento mínimo do direito à educação.

Para o bloco de poder econômico brasileiro, constituído por uma combinação de empresários e intelectuais conservadores, os primeiros interesses a serem reconhecidos, quando o Estado é chamado a estar presente, são os seus interesses, mesmo sabendo da importância restrita da educação pública para o aprofundamento de seu projeto de democracia. Nesse sentido, este bloco está instaurado dentro do Estado brasileiro operando a economia e as políticas destinadas à educação como forma de especializar a escola pública na gestão da pobreza e das contradições sociais. Por esse motivo, é impossível que sua forma de atuação esteja de acordo com os interesses de uma maioria que frequenta a escola pública e depende diretamente dos serviços prestados pelo Estado. Esses serviços jamais serão universais se pautados pelos interesses privados desse bloco de poder econômico.

• • • • •
O enfoque no desenvolvimento econômico e o caráter emergencial levam o Estado à realização de políticas educacionais que atendam às orientações dos organismos internacionais
• • • • •

3. A concepção de tempo integral presente na LDBEN

Pode-se afirmar que somente políticas compulsórias de Estado garantirão publicamente o avanço da consciência do direito ao viver digno da infância e da adolescência popular brasileira. Para isso, novos paradigmas deverão ser aplicados às políticas públicas, em substituição aos de viés mercadológico.

Nas palavras de Arroyo, “toda atenção é pouca, nada será inocente, nem a boa vontade pedagógica quando a disputa é política” (ARROYO, 2012, p. 38).

Embora contenha determinações tanto sobre a educação integral quanto sobre a ampliação do tempo escolar, não se pode afirmar que a ampliação do tempo na LDBEN esteja diretamente relacionada ao objetivo da formação integral do ser humano. Nos seus artigos de número 34 e 87, descritos logo a seguir, os únicos que diziam respeito à educação integral, a LDBEN trazia como agenda o ensino fundamental oferecido em tempo integral de forma progressiva, com o caráter de uma política pública.

Art. 34º. § 2º. O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino. [...] Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. [...] § 5º Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral (BRASIL, 1996).

Após a sua modificação, por meio da Lei n. 13.415, o enfoque passou a ser a educação em tempo integral no ensino médio. Apesar da existência de diferentes significados relacionados ao conceito de integralidade na educação, como educação integral, transformação integral, formação integral, instrução integral, funcionamento integral, este trabalho aborda a análise da perspectiva de educação em tempo integral presente na LDBEN. Considera-se necessário compreender que educação integral e educação em tempo integral não têm o mesmo sentido, pois ampliar o tempo de permanência do educando na escola não garante uma formação integral a ele. Embora contenha determinações tanto sobre a educação integral quanto sobre a ampliação do tempo escolar, não se pode afirmar que a ampliação do tempo na LDBEN esteja diretamente relacionada ao objetivo da formação integral do ser humano. Após sofrer modificações, a concepção presente na LDBEN sobre educação integral tornou-se ainda mais fiel aos interesses econômicos.

Diante destas primeiras reflexões, é possível formular: qual é, afinal, o objetivo do Estado em manter por mais tempo o educando na escola? E qual seria a concepção de tempo demandada pela classe trabalhadora, relativa à educação em tempo integral?

Em muitos países, o horário de atendimento ao educando foi estendido, tornando-se, assim, uma educação em tempo integral (NERI, 2009). Para a abrangência de uma educação integral, sabe-se também que cada país irá aplicar o seu projeto de Estado, o que não difere das políticas educacionais aplicadas no Brasil, portanto, tem-se também ao redor do mundo uma forte influência de grupos econômicos que, longe de se preocuparem com a formação do ser humano, preocupam-se em manter o controle sobre os mecanismos de empobrecimento da população trabalhadora (SHIROMA; EVANGELISTA, 2006).

Tendo isso em mente, é importante analisar os documentos que baseiam as políticas educacionais do Brasil. Com o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), em 2007, por meio de decreto, o MEC pretendia reforçar uma visão sistêmica da educação, com ações integradas e sem disputas de espaços e financiamentos. Determinava 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. O plano é considerado uma política pública, um conjunto de medidas e metas para o País, estabelecido por decreto. É, portanto, um ato do poder executivo, não uma lei, e está mais ligado ao Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que envolve ações em diferentes áreas da economia para impulsionar o crescimento econômico do País. Como o PAC previa que cada ministério deveria ter um plano de atuação, o MEC reuniu um conjunto de ações que já desenvolvia, acrescentou algumas novas e assim nasceu o PDE (SAVIANI, 2009).

A concepção de educação que inspira o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), no âmbito do Ministério da Educação, e que perpassa a execução de todos os seus programas reconhece na educação uma face do processo dialético que se estabelece entre socialização e individuação da pessoa, que tem como objetivo a construção da autonomia, isto é, a formação de indivíduos capazes de assumir uma postura crítica e criativa frente ao mundo. A educação formal pública é a cota de responsabilidade do Estado nesse esforço social mais amplo, que não se desenrola apenas na escola pública, mas tem lugar na família, na comunidade e em toda forma de interação na qual os indivíduos tomam parte, especialmente no trabalho (BRASIL, 2007b).

Esta concepção de educação que assume o PDE norteará também os demais documentos relacionados às políticas públicas brasileiras, como pode ser visto a seguir.

Aprovado em 2007, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) tem

• • • • •
**Para a
 abrangência de
 uma educação
 integral, sabe-se
 também que cada
 país irá aplicar
 o seu projeto de
 Estado**
 • • • • •

como objetivo destinar recursos para todas as etapas da Educação Básica Pública, o que compreende creches, pré-escolas, educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos. O fundo é um complemento das verbas direcionadas à educação vindas da União. Após a aprovação do decreto que criou o Fundeb, em 1.º de julho de 2010, foi aprovada também uma portaria prevendo financiamento para a implantação da educação integral. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem o PDDE Educação Integral que objetiva repassar recursos para as escolas para a garantia das atividades contempladas pelo Programa Mais Educação, conhecido também como um programa de descentralização de verbas, visto como assistência financeira adicional para melhorias nos espaços escolares (BRASIL, 2014c, p. 4).

Como parte integrante das ações do PDE, elaborado pelo Governo Federal, instituiu-se nesse mesmo ano o Programa Mais Educação, pela Portaria Interministerial 17/2007 e pelo Decreto Presidencial 7.083/2010, como estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular, na perspectiva da educação integral. Era operacionalizado pela Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio do Programa Dinheiro Direto da Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as escolas prioritárias, cuja listagem era anualmente incluída no Sistema Integrado de Monitoramento do Ministério da Educação (Simec) (MOLL, 2011).

Após a mudança de governo, em 2016, houve também uma série de mudanças na área educacional. Em 11 de outubro de 2016, foi publicado no Diário Oficial da União (DOU), a Portaria n. 1.144, de 10 de outubro de 2016, que institui o Programa Novo Mais Educação, que “visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental”. Segundo site do MEC, a organização dos tempos escolares no Programa Novo Mais Educação está assim disposta:

As escolas que aderiram ao plano de 05 (cinco) horas de atividades complementares por semana realizarão 2 (duas) atividades de Acompanhamento Pedagógico: 1 (uma) de Acompanhamento Pedagógico de Língua Portuguesa, com 2 (duas) horas e meia de duração; 1 (uma) de Acompanhamento Pedagógico de Matemática, com 2 (duas) horas e meia de duração; as escolas que ofertarem 15 (quinze) horas de atividades complementares por semana realizarão 2 (duas) atividades de Acompanhamento Pedagógico, totalizando 8 (oito) horas, e outras 3 (três) atividades de escolha da escola, sendo: 1 (uma) de Acompanhamento Pedagógico de Língua Portuguesa com 4 (quatro) horas de duração; 1 (uma) de Acompanhamento Pedagógico de Matemática, com 4 (quatro) horas de duração; 3 (três) atividades de escolha da escola dentre aquelas disponibilizadas no Sistema PDDE Interativo, a serem realizadas nas 7 (sete) horas restantes (BRASIL, 2016b).

Uma das premissas para a efetivação de uma educação em tempo integral, consenso entre educadores e especialistas, está relacionada à estrutura das escolas, tanto no que diz respeito aos prédios, quanto à disponibilidade de professores e funcionários em número suficiente para o funcionamento adequado desta proposta. Diante desta questão, tanto o Programa Mais Educação quanto a sua mais nova versão têm como resposta a intersetorialidade por meio das concepções de cidade e territórios educadores. Estas concepções defendem o uso de espaços e prédios da comunidade em que a escola está inserida para atividades pedagógicas como forma de ampliação de tempos e espaços propostos pelo antigo e pelo Programa Novo Mais Educação.

A ampliação de tempos e espaços proposta pelo Programa Mais Educação não se limita a construir, reformar ou “decoirar” espaços na escola ou de descobrir umas salas de parceiros no entorno da escola, para realizar as oficinas ou de fazer passeios pela cidade com os estudantes. Queremos ir além. Para reinventar, precisamos redescobrir o que já temos, olhar com outros olhos, mais atentos, curiosos, perguntadores, desconfiados. Precisamos ir além do óbvio, do lugar-comum: “a escola é pequena, precária” e “a cidade é feia, perigosa”. Ainda que essa seja a realidade de grande parte de nossas cidades e escolas e, particularmente, daquelas atendidas pelo Programa Mais Educação (cidades grandes, médias e pequenas, desiguais, Índices de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEBs - baixos etc.), acreditamos que o contexto proposto e propiciado pelo programa cria uma oportunidade ímpar para revertermos essa situação. A rede integrada de parcerias integrando os diversos campos educativos (formal, não formal e informal), a intersetorialidade em todos os níveis de Governo, a riqueza e diversidade temática dos macrocampos, o aporte de recursos e insumos materiais e imateriais, a presença da comunidade, dentro da escola, e a frequência da escola nos espaços comunitários. Tudo isso junto vem desafiando o status quo, este que resiste há tempos (MOLL, 2010, p.13).

Essa forma de se conceber políticas de natureza empresarial para a escola pública, em detrimento de uma perspectiva de universalização, formula políticas que procuram especializar a escola no atendimento dos setores desfavorecidos da população. É importante destacar que isso ocorre apenas pelo interesse econômico. Pode-se então dizer:

Tendo em vista ocultar os reais determinantes do empobrecimento da maioria da população e administrar eventuais levantes sociais a ele associados, um conjunto de políticas compensatórias atreladas a um discurso da educação redentora foi disseminado pelo continente. Popularizaram-se argumentos em prol do ensino de excelência, com qualidade total, orientado por princípios da pedagogia do capital. Nesse processo, alguns elementos da teoria do capital humano foram resgatados, mas alterados, num contexto de globalização excludente, a educação tornou-se responsabilidade individual voltada para a empregabilidade (SHIROMA; EVANGELISTA, 2006, p.45).

• • • • •
 Uma das premissas para a efetivação de uma educação em tempo integral, consenso entre educadores e especialistas, está relacionada à estrutura das escolas
 • • • • •

Objetivando esclarecer quais as reais intenções decorrentes das atuais políticas públicas educacionais, Shiroma e Evangelista (2006), em seus estudos sobre a problemática da pobreza, expõem que estas políticas, caracterizadas por modelos de desenvolvimento desiguais, que marcaram a América Latina, conseguiram ocultar o fato de que o crescimento econômico gerava o empobrecimento da população trabalhadora. Relatam ainda que, durante as últimas décadas, agências multilaterais ou organismos internacionais como o Banco Mundial tomaram o crescimento econômico como principal instrumento para a redução da pobreza, porém, foi possível observar que o sistema técnico-econômico imposto à sociedade não conduzia à abundância, mas esteve diretamente implicado na produção da “pobreza e da miséria modernizada” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2006).

Para mudar este paradigma com viés mercadológico, somente alterando as atuais políticas públicas de maneira que elas, finalmente, representem os segmentos da população a qual atende. O caráter dessa ação é de urgência.

Para finalizar, cita-se o novo Plano Nacional de Educação (PNE 2014/2024) cuja meta 6 consiste em oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da Educação Básica até 2024. Sancionado pela Presidência da República em 25 de junho de 2014, tem suscitado uma série de debates à altura da complexidade que é estender o tempo de permanência dos alunos brasileiros na escola para, no mínimo, sete horas diárias. Entre os pontos mais discutidos está a própria viabilidade econômica e administrativa de cumprir-se o objetivo.

Além dessa meta, o PNE também prevê na meta de número 1 o estímulo a uma educação infantil em tempo integral para todas as crianças de até cinco anos, como já estabelecido nas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil: “Fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos, e equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários” (BRASIL, 2016b).

Essa concepção, presente também na LDBEN e nos demais documentos das políticas públicas brasileiras, apoia-se, principalmente, nos seguintes aspectos: o baixo custo do investimento público que essa proposta demanda, uma vez que não se fala da construção e aparelhamento de unidades escolares, maior remuneração e contratação de mais professores, mas de um aproveitamento daquilo que já existe. A ampliação da jornada para a educação em tempo integral, prevista na LDBEN, não está atrelada à concepção de um novo currículo, tão pouco de novas estruturas ou escolas novas, e sim de reaproveitamento do espaço e do tempo escolar, utilizando o que já existe, evitando assim, novos gastos e oneração aos cofres públicos.

4. Considerações finais

A análise das condições para a implantação da jornada integral, estabelecida na LDBEN, no PNE 2014/2024 e na Constituição Federal de 1988, com vistas a respeitar o tempo e o espaço escolar do educando, permitiu constatar a extrema dificuldade existente no cotidiano da escola pública brasileira para a realização de uma mudança de jornada que garanta a qualidade social e preencha a lacuna existente entre o que está escrito na legislação e a realidade exposta.

O consenso existente entre educadores foi o de que a implantação de uma educação em tempo integral, no Brasil, depende não só de leis e decretos, mas, principalmente, de mudanças profundas na estrutura educacional do País. As estruturas curriculares, físicas, sociais e econômicas da escola permeiam condições concretas de mudança para longe do sistema burocrático característico do sistema escolar público, portanto, suas modificações são necessárias para o sucesso de uma nova proposta de uma educação integral em tempo integral.

A implantação da educação integral no Brasil não será diferente do atual modelo conservador de escola, caso esta mudança dependa apenas de alguns governantes. Como esses, na sua grande maioria, desconhecem as necessidades da atual escola pública brasileira, apenas os interesses dos grupos aos quais fazem parte e os representam são priorizados. A concepção de educação integral presente nos documentos oficiais apoia-se no baixo custo no investimento público que essa proposta demanda, uma vez que não se fala de construção e aparelhamento de unidades escolares, maior remuneração e contratação de mais professores, mas de um aproveitamento daquilo que já existe. O tempo e o espaço na educação integral ainda não estão atrelados à concepção de um novo currículo, tampouco de novas estruturas ou escolas novas, mas sim de reaproveitamento do espaço e do tempo escolar, utilizando o que já existe, evitando assim o investimento em educação considerado como “novos gastos” aos cofres públicos.

Analisar a concepção de tempo na educação integral presente na LDBEN revela o enfoque econômico que se estende por meio das políticas públicas educacionais implantadas nas últimas décadas. Sem levar em consideração a participação popular de maneira legítima, estas políticas tendem a atender, principalmente, às demandas dos organismos internacionais, deixando de lado a garantia do direito à formação dos educandos e educandas com vistas à sua emancipação. Essas políticas ressignificam e divulgam valores que convencem e formam o senso comum, distorcendo o objetivo de uma educação pública integral, gerida no âmbito da luta de classes.

• • • • •
**A implantação
de uma
educação em
tempo integral,
no Brasil,
depende não
só de leis e
decretos, mas
principalmente,
de mudanças
profundas
na estrutura
educacional
do País**
• • • • •

• • • • •

**As reformas
educacionais
deverão ocorrer
por uma exigência
da comunidade
escolar e da classe
trabalhadora**

• • • • •

Para o bloco de poder econômico brasileiro, constituído por uma combinação de empresários e intelectuais conservadores, os primeiros interesses a serem reconhecidos quando o Estado é chamado a estar presente são os seus próprios interesses, mesmo sabendo da importância restrita da educação pública para o aprofundamento de seu projeto de democracia. A partir desse pensamento, esse bloco está instaurado dentro do Estado brasileiro, operando a economia e as políticas destinadas à educação como forma de especializar a escola pública na gestão da pobreza e das contradições sociais. Por esse motivo é impossível que sua forma de atuação esteja de acordo com os interesses de uma maioria que frequenta a escola pública e depende diretamente dos serviços prestados pelo Estado.

Uma nova concepção de educação integral deverá suprir a existente nas leis e decretos existentes no País. Para isso, a participação popular faz-se necessária para legitimar este processo. As reformas educacionais deverão ocorrer por uma exigência da comunidade escolar e da classe trabalhadora, e não pela determinação de um grupo restrito de pessoas, regido pela lógica econômica apenas. O caráter ainda redentor de que partirá da educação o sucesso do desenvolvimento de uma nação aprisiona a escola e despreza o fato de que ela em nada modificará as políticas internacionais impostas pelas agências multilaterais que designam todos os encaminhamentos às formulações das políticas educacionais brasileiras.

Um dos pontos principais para a realização de uma educação integral é a valorização dos profissionais da escola, uma eterna luta com o Estado para que se efetive. Seria, portanto, ofertar a estes funcionários a garantia do local único de trabalho, com salários dignos de viver, com condições físicas e materiais para trabalhar, poupando-lhes locomoções extensas, alimentação precária e improvisações em seu ofício de educar. Automaticamente, existiria tempo para a prática reflexiva e o trabalho deixaria de ter o caráter mecânico que o caracteriza, estendendo esta prática aos educandos e à comunidade escolar.

O desafio está, sob a base contraditória do capital, em ampliar as possibilidades de uma formação unitária para todos. Neste sentido, a busca de caminhos mais significativos para atender aos educandos e suas diferentes características, com a legítima intenção de torná-los cidadãos formados integralmente, torna-se fundamental.

Nota

Artigo realizado como parte do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* – Mestrado em Educação, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC-PR).

Referências

ARROYO, M. O direito a tempos-espaços de um justo e digno viver. In: MOLL, J. et al. **Caminhos da educação integral no Brasil: direitos a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n. 65, de 13 de julho de 2010. Altera a denominação do Capítulo VII do Título VIII da Constituição Federal e modifica o seu art. 227, para cuidar dos interesses da juventude. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc65.htm>. Acesso em: 17 set. 2016.

BRASIL. Decreto n. 3.100, de 30 de junho de 1999. Regulamenta a Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3100.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Decreto n. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6094.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 27 dez. 1961. Retificado em 28 dez. 1961. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4024.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 5.540, de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 23 nov. 1968. Retificado em 3 dez. 1968. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5540.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º grau e dá outras providências. **Diário Oficial [dos] Estados Unidos do Brasil**, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 7.044 de 12 de outubro de 1982. Altera dispositivos da Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971, referentes a profissionalização do ensino de 2º grau. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 out. 1982. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7044.htm>. Acesso em: 7 jul. 2017.

BRASIL. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 28 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 11.079, de 30 de dezembro de 2004. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2014a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/111079.htm>. Acesso em: 14 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13415.htm#art1>. Acesso em: 22 jun. 2017.

BRASIL. Medida Provisória n. 746, de 22 de setembro de 2016. Dispõe sobre a instituição da Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei n. 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 set. 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Mpv/mpv746.htm>. Acesso em: 3 jan. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **O Plano de Desenvolvimento da Educação:** razões, princípios e programas. Brasília, DF, 2007. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me004370.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Programa Novo Mais Educação**. Brasília, DF, 2016b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>>. Acesso em: 7 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Manual operacional de educação integral**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15842-manual-operacional-de-educacao-integral-2014&category_slug=junho-2014-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 13 set. 2016.

GENTILI, P. A. A.; SILVA, T. T. **Neoliberalismo, qualidade total e educação**: visões críticas. 15. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

LEHER, R. O governo Lula e os movimentos sociais. **OSAL**: observatório social da América Latina, Buenos Aires, n.10, abr. 2003.

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

MOLL, J. (Org.). **Programa Mais Educação**: passo a passo. Brasília, DF: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2011.

MOLL, J. (Org.). **Rede de saberes mais educação**: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral: caderno para professores e diretores de escolas. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009. (Série mais educação).

MOLL, J. (Org.). **Territórios educativos para a educação integral**. Brasília, DF: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica, 2010. (Série mais educação. Cadernos pedagógicos, 12).

NERI, M. C. (Coord.). **Tempos de permanência na escola**. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, 2009. Disponível em: <www.cps.fgv.br/ibrecps/rede/tpe>. Acesso em: 18 set. 2016.

OTRANTO, C. R. A nova LDB da educação nacional: seu trâmite no Congresso e as principais propostas de mudança. **Revista Universidade Rural**: série Ciências Humanas, Rio de Janeiro, v. 18, n. 1/2, dez. 1996.

SAVIANI, D. **Histórias da idéias pedagógicas no Brasil**. 4. ed. Campinas: Autores Associados, 2013.

SAVIANI, D. **PDE**: análise crítica da política do MEC. Campinas: Autores Associados, 2009.

SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. Educação para o alívio da pobreza: novo tópico na agenda. **Revista de Educação [da PUC]**, Campinas, n. 20, p. 43-54, jun. 2006.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.

B. Téc. Senac, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 168-187, maio/ago. 2017.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos (Conferência de Jomtien – 1990)**. Brasília, DF, 1990. Disponível em: <http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm>. Acesso em: 13 set. 2016.

TENDÊNCIAS para a educação integral. São Paulo: Fundação Itaú Social: CENPEC, 2011.

ZANETTI, M. A. **Política educacional e LDB**: algumas reflexões. *Livre Filosofar*, n. 4, dez. 1998.