

AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR E A MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO BÁSICA

EXPANSION OF SCHOOL DAY AND QUALITY IMPROVEMENT OF BASIC EDUCATION

Ana Lucia Ferreira da SILVA¹

RESUMO: Trata-se de estudo que tem como objetivo uma reflexão sobre a ampliação da jornada escolar com base na análise do *Programa Mais Educação*, instituído pela Portaria Normativa Interministerial n° 17, de 24 de abril de 2007, o qual se constitui como estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada e a organização curricular na perspectiva da educação integral. A problematização do tema reside em situar a discussão em duas questões principais: o direito e a qualidade da educação. Considerando que a educação é um direito de todos e dever do Estado, esta análise se justifica em função de que o direito a uma educação de qualidade deva ser buscado por se tratar de elemento fundamental para a ampliação e para a garantia dos demais direitos humanos e sociais. O estudo foi realizado por meio de pesquisa bibliográfica e por uma análise documental. Conclui-se que, embora o direito à educação esteja sendo contemplado pelas POLÍTICAS EDUCACIONAIS, A UNIVERSALIZAÇÃO AINDA NÃO É UMA REALIDADE E A QUALIDADE, APESAR DE TÃO ALMEJADA, AINDA PARECE DISTANTE.

PALAVRAS-CHAVE: educação básica; ampliação da jornada escolar; direito à educação; qualidade da educação.

INTRODUÇÃO

Este estudo tem como objetivo propiciar uma reflexão sobre a política de ampliação da jornada escolar em curso neste país e, para tanto, tem como base para a discussão uma reflexão a respeito de questões relacionadas ao direito e à qualidade da educação.

O desenvolvimento do *Programa Federal Mais Educação*, que propõe a ampliação da jornada escolar, leva-nos a problematizar e a questionar se a ampliação da jornada poderá favorecer a melhoria da qualidade da educação básica, considerando a forma como vem sendo implementada. Aponta-se que a ampliação da jornada escolar tem aumentado de forma mais efetiva nos últimos anos e o *Programa Mais Educação* tem induzido a adesão das escolas às experiências de ampliação do tempo escolar.

Trata-se de um estudo realizado com base em revisão de literatura, por intermédio de reflexões sobre o tema e de análise de documentos, entre estes a Portaria Normativa Interministerial n° 17, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a); o *Programa de*

¹ Professora Assistente da Universidade Estadual de Londrina (UEL), doutoranda do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de São Paulo (USP). Londrina, Paraná, Brasil. E-mail: a.ferreira@uel.br

Desenvolvimento da Educação – PDE (BRASIL, 2007b) e o *Programa Mais Educação: passo a passo* (BRASIL, 2009a). Objetivamos identificar as proposições e encaminhamentos no que se referem à educação básica, mais especificamente os encaminhamentos referentes à ampliação da jornada escolar.

AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR: AS BASES LEGAIS

O direito à educação perpassou por diferentes momentos no cenário da educação pública no Brasil, apresentando em seu discurso, conforme cada momento histórico, diferentes características e tonalidades, sendo a Constituição Federal de 1988 – CF/88, o marco em termos de respaldo legal para sua efetivação. Minto e Muranaka (1998) evidenciam que, desde a Constituição de 1934, a educação não é definida tão claramente como competência do Estado como na Constituição Federal de 1988 e destacam que ao lado da saúde, do trabalho, do lazer, da segurança, da Previdência Social, da proteção à maternidade e à infância e da assistência aos desamparados, a educação é considerada pela CF/88 como direito social (art. 6º). Assim se expressa: “A educação é direito de todos, dever do Estado e da família, promovida com o auxílio da sociedade” (BRASIL, 1988, art. 205).

Ainda ao final dos anos de 1980, conforme análise de Oliveira (2011), questões como acesso à escola, marcadamente ao ensino fundamental, e progresso no interior do sistema se encontravam no centro do debate, uma vez que tanto o ingresso quanto a permanência no sistema eram marcados pela exclusão de grande parcela da população. A partir da CF/88 e já adentrando os anos de 1990, o debate girou em torno da reprovação. A saída para este problema, naquele momento, foi a *aprovação automática*, a qual não resolveu o problema da não aprendizagem, visto que alunos, mesmo sendo aprovados, não aprendiam, configurando um novo tipo de justificativa para a exclusão dos alunos, a qual, de acordo com Oliveira (2011), deixa de ser da escola e passa a ser na escola.

Concordamos com as análises de Minto e Muranaka (1998, p. 67) quando afirmam que “[...] os direitos sociais no país, embora preceitos legais, constituem um reino de desigualdades. O descaso total do Estado impede que parcela do povo tenha acesso à educação; por outro lado, submete a maioria a subescolarização”. Os autores (1998, p. 68) acrescentam: “Há um fosso entre o real e o legal”, uma vez que o propósito de universalizar o ensino fundamental obrigatório e gratuito está longe de ser alcançado. Assim, dois aspectos são essenciais para implementar o direito de todos à educação: o acesso e a permanência com sucesso na escola.

Os discursos mais atuais, embora revelem que a cobertura no sentido da ampliação das vagas em escolas públicas tenha sofrido considerável aumento, não negam que a universalização ainda esteja longe de ser alcançada. A respeito desta questão, o entendimento de Minto e Muranaka (1998, p. 67) é que: “O direito à educação deixará de ser apenas

formal, se factível política e economicamente, e se a sociedade civil exigir seus direitos”. A qualidade educacional também não é uma realidade e sua efetivação parece ainda mais distante. De acordo com Oliveira e Araújo (2005), a primeira noção de qualidade com a qual a sociedade brasileira aprendeu a conviver foi aquela cujo acesso escolar era insuficiente para atender a todos. Nesse momento, a definição de qualidade esteve atrelada à possibilidade ou impossibilidade de acesso à escola. Dourado, Oliveira e Santos (2007) afirmam que, para pensar a qualidade da educação, é preciso considerar e explicitar as dimensões, os fatores e indicadores de qualidade que expressem a complexidade do fenômeno educativo. O avanço em termos de acesso e cobertura, sobretudo no caso do ensino obrigatório, implica novas demandas de atendimento, as quais se relacionam diretamente com as condições de permanência dos alunos na escola e as possibilidades de uma aprendizagem mais significativa. Para esses autores:

Há muitas formas de se enfrentar tal debate, desde a análise do processo de organização do trabalho escolar, *que passa pelo estudo das condições de trabalho, da gestão da escola, do currículo, da formação docente, até a análise de sistemas e unidades escolares* que pode se expressar, por exemplo, nos resultados escolares obtidos a partir das avaliações externas. Além desses aspectos, é fundamental ressaltar que a educação articula-se às diferentes dimensões e espaços da vida social sendo, ela própria, elemento constitutivo e constituinte das relações sociais mais amplas. Isto quer dizer que a educação é perpassada pelos limites e possibilidades da dinâmica econômica, social, cultural e política de uma dada sociedade. (DOURADO; OLIVEIRA; SANTOS, 2007, p. 6-7, grifos nossos).

No processo de democratização das oportunidades de acesso e de expansão da rede de escolas básicas foi sendo imposta ao sistema a necessidade de se repensar um padrão de qualidade para além da questão do acesso, com vistas a assegurar aos sujeitos um efetivo processo de aprendizagem. No entanto, para que isto de fato aconteça, Dourado, Oliveira e Santos (2007) alertam que as dimensões, os fatores e os indicadores de qualidade que expressem a complexidade do fenômeno educativo devem ser pensados e explicitados, a fim de que a discussão da qualidade possa avançar e deixar de ser apenas um discurso.

Não pretendemos, neste trabalho, determo-nos numa concepção de qualidade da educação, e sim nos ater a apresentar o que entendemos por uma educação de qualidade. Paro (1998, p. 302) caracteriza com muita propriedade, a nosso ver, o que deve ser uma educação de qualidade.

A educação, entendida como apropriação do saber historicamente produzido, é prática social que consiste na própria atualização cultural e histórica do homem. Este, na produção material de sua existência na construção de sua história, produz conhecimentos, técnicas, valores, comportamentos, atitudes, tudo enfim que configura o saber historicamente produzido. Para que isso não se perca, para que a humanidade não tenha que reinventar tudo a cada nova geração, fato que a condenaria a permanecer na mais primitiva situação, é preciso que o saber esteja sendo permanentemente passado para as gerações subsequentes. Essa mediação é realizada

pela educação, do que decorre sua centralidade enquanto condição imprescindível da própria realização histórica do homem.

Enfatiza que esta concepção de educação faz parte de uma visão do homem como ser humano histórico, criador de sua humanidade pelo trabalho e este, por sua vez “[...] não é, pois, o fim do homem, mas sua mediação para o *viver bem*”. (PARO, 1998, p. 302, grifo do autor). Nesse sentido, esses aspectos influenciam o desenvolvimento de uma educação escolar que tenha por finalidade a formação humana.

Em termos de encaminhamentos mais específicos para o campo da educação, entre as ações em curso, diversas iniciativas têm a aprendizagem como foco. O Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, estabelece o *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*, o qual aponta resultados a serem alcançados em regime de colaboração e estabelece que “a Educação Básica será aferida, objetivamente, com base no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)” (BRASIL, 2007b).

Embora este Plano de Metas não seja foco desta análise, cabe destacar que o mesmo visa mudar o quadro educacional no que se refere à qualidade da educação. As análises de Martins (2008) explicitam que, no contexto de redefinições das relações de hegemonia e do projeto de educação para os países periféricos, foi criado o *Movimento Todos pela Educação* (TPE) por um grupo de intelectuais orgânicos ligados a empresas² no ano de 2005. Esse Movimento trouxe propostas e enunciados para reorientar a educação básica do país. Tais formulações tratam, nas palavras de Neves (2005), da emergência de uma nova pedagogia da hegemonia.

Dentre as reflexões feitas pelo grupo de empresários, havia a indicação de que a baixa qualidade estava trazendo sérios problemas para a capacidade competitiva do país, comprometendo o nível de coesão social dos cidadãos. Ante estas constatações, o grupo concluiu que: “[...] a ‘incapacidade’ técnico-política dos governos na realização das políticas educacionais ao longo dos anos havia criado sérios problemas aos interesses do capital” (MARTINS, 2008, p. 4.). O projeto elaborado para alavancar as ações do *Movimento Todos pela Educação* foi denominado *Compromisso Todos pela Educação*.

De acordo com Shiroma, Garcia e Campos (2011), as proposições desse Movimento foram assimiladas pelo mais importante plano do governo federal para a educação básica, que é o *Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE* (BRASIL, 2007c). As autoras entendem que o documento expressa, em seu conteúdo e forma, a recomposição da agenda educacional empresarial para o campo da educação e apresenta novas referências discursivas que redefinem a atuação da sociedade civil no campo educacional. Asseveram as autoras

²O documento *Todos pela Educação: rumo a 2022*, produzido no âmbito do movimento empresarial *Compromisso Todos pela Educação*, tem como objetivo o controle da qualidade da educação. Esta deverá espelhar os desejos do mercado presentes na sociedade civil.

que tanto o documento *Todos pela Educação* quanto o documento *Compromisso Todos pela Educação* “[...] visam criar uma ‘nova consciência’, uma ‘nova sensibilidade social’ com relação ao direito à educação e à responsabilidade social que o exercício desse direito implica” (SHIROMA, GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 226). Com base nesta análise, podemos afirmar que as mudanças propostas, no que respeita à qualidade da educação, vêm sendo conduzidas e moldadas aos interesses do capital.

Nas discussões sobre a qualidade da educação, uma das grandes preocupações passa a girar em torno das avaliações, em especial por meio da adoção de avaliações em larga escala, e o *Plano de Desenvolvimento Educacional* (PDE) proposto pelo MEC se torna, dessa forma, um meio pelo qual disponibiliza aos estados e municípios instrumentos de avaliação e de implementação de políticas, visando à melhoria da qualidade do ensino. Consiste em um Plano que agrega diversas ações do MEC. Saviani (2007, p. 123) observa que: “Trata-se, com efeito, de ações que cobrem todas as áreas de atuação do MEC, abrangendo os níveis e modalidades de ensino, além de medidas de apoio e de infra-estrutura”.

Esse plano apresenta grande preocupação com o caráter qualitativo da educação básica, revelado em três programas, quais sejam: o *Índice de Desenvolvimento da Educação Básica* (IDEB), o *Provinha Brasil* e o *Piso do Magistério*. Para Saviani (2007, p. 123) “a partir desses programas, o PDE se propõe a atingir o objetivo da melhoria da qualidade da educação básica”.

No Plano o objetivo da política nacional de educação aparece de forma clara.

[...] o objetivo da política nacional de educação deve se harmonizar com os objetivos fundamentais da própria República, fixados pela Constituição Federal de 1988: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos [...]. (BRASIL, 2007c, p. 5-6).

O PDE (BRASIL, 2007c, p. 7) apresenta uma relação recíproca entre educação e desenvolvimento e expõe que esta relação recíproca só se fixa quando “[...] as ações do Estado são alinhadas e os nexos entre elas são fortalecidos”. O documento expressa que do movimento de busca de sintonia das políticas entre si, depende a potencialidade dos planos setoriais, “[...] inclusive o educacional, que passam, nesses termos, à condição de exigência do desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2007c, p.7).

O PDE, nesse sentido, pretende ser mais do que a tradução instrumental do Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, em certa medida, apresenta um bom diagnóstico dos problemas educacionais, mas deixa em aberto a questão das ações a serem tomadas para a melhoria da qualidade da educação. (BRASIL, 2007c, p. 7).

Sobre a melhoria da qualidade da educação, para efeito deste estudo, deter-nos-emos em uma das ações que incide sobre a educação básica e que compõe o PDE, o *Programa Mais*

Educação. Este Programa foi instituído pela Portaria Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007, e tem por objetivo fomentar a educação integral por meio de atividades socioeducativas no contra turno escolar. Entre outras ações que compõem o PDE, sua escolha se deu em função de que se trata de Programa que visa à ampliação do tempo escolar e esta está sendo pensada como possibilidade para a melhoria da qualidade do ensino, por meio da proposição de ações denominadas “atividades educacionais complementares”³.

A POLÍTICA DE AMPLIAÇÃO DO TEMPO ESCOLAR ATENDE AO BINÔMIO DIREITO-QUALIDADE?

A ampliação da jornada escolar começa a ganhar impulso com o aparato legal e possibilita a ampliação dos espaços educativos, ganhando evidência nas agendas governamentais a partir da década de 1990 e tendo como base a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN n. 9.394 (BRASIL, 1996). Esta legislação, aprovada no final da década de 80 e início da década de 90 do século passado, além de oficializar a educação como direito, indica possibilidades no que respeita à ampliação de novos espaços educativos. O *Plano Nacional de Educação* – PNE – para o decênio 2011/2020 vem reforçar a ideia de necessidade da ampliação do tempo escolar ao estabelecer como uma de suas metas: “Oferecer Educação em tempo Integral em 50% das escolas públicas de educação básica” (BRASIL, 2010).

O Programa se coloca como uma proposta de ampliação de tempos e espaços escolares por meio de atividades complementares. Para a sua implementação, há uma perspectiva de integração entre ministérios e secretarias. “Trata-se da construção de uma ação intersetorial entre as políticas públicas educacionais e sociais, contribuindo, desse modo, tanto para a diminuição das desigualdades educacionais quanto para a valorização da diversidade cultural brasileira” (BRASIL, 2009a, p. 5).

As políticas públicas intersetoriais estão estruturadas para funcionar isoladamente, portanto, a mudança na forma de gestão tem trazido certo desconforto nesse processo de transição e gerado inquietação no interior das unidades escolares, uma vez que estas sofrerão, diretamente, os impactos desse novo modelo de gestão.

As ações intersetoriais compreendem as medidas empreendidas pelos Ministérios da Educação – MEC, da Cultura – MINC, do Esporte – ME, do Meio Ambiente – MMA, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, da Ciência e da Tecnologia – MTC e da Secretaria Nacional de Juventude e da Assessoria Especial da Presidência da República.

³ Por atividade complementar, a Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação indica que: “São atividades de livre escolha da escola, que se enquadram como complementares ao currículo obrigatório, tais como: atividades recreativas, artesanais, artísticas, de esporte, lazer, culturais, de acompanhamento e reforço escolar, aulas de informática, educação para a cidadania e direitos humanos, entre outras atividades” (BRASIL, 2009b, p. 01).

As ações intersetoriais têm a finalidade de promover a ampliação de tempos, espaços e de oportunidades educativas.

O Programa visa fomentar a educação integral⁴ em tempo integral, aumentando os espaços e as oportunidades de aprendizagem, e tem como objetivo otimizar as ações e os investimentos já existentes no país, para que complementem a formação escolar com uma visão integradora do ensino. O documento sinaliza que o ideal da educação integral está presente na legislação educacional brasileira⁵ e define: “O Programa Mais Educação atende, prioritariamente, às escolas de baixo IDEB, situadas nas capitais, regiões metropolitanas e territórios marcados por situações de vulnerabilidade social, que requerem a convergência prioritária de políticas públicas” (BRASIL, 2009a, p. 6).

As ações propostas, por serem voltadas para grupos em situação de vulnerabilidade e marginalização social, possibilitam associá-las a uma ideia de assistência social. O Programa⁶ propõe atender às escolas em piores condições, sejam estas relativas ao atendimento à demanda de uma população economicamente pobre, situadas em periferias, sejam em termos relativos à baixa qualidade da educação, avaliadas e tendo como parâmetro o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁷. O IDEB é considerado importante por ser condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É uma ferramenta para o acompanhamento das metas de qualidade do PDE para a educação básica, o qual estabeleceu que, até 2022, o IDEB do Brasil seja 6,0 – média correspondente a um sistema educacional de qualidade comparável à dos países desenvolvidos.

Não são levadas em consideração as condições da escola para adesão ao Programa, o documento salienta que o espaço físico da escola não é determinante para a oferta da ampliação da jornada escolar e indica que o reconhecimento da falta de espaço não pode desmobilizar. Orienta que a tarefa de mapear os espaços, tempos e oportunidades é tarefa que deve ser feita com as famílias, os vizinhos e toda a comunidade, os quais poderão propiciar

⁴ Embora o Programa tenha como norte a educação integral, neste estudo nossa análise privilegiará apenas os aspectos relacionados à ampliação da jornada escolar e sua relação ou não com a qualidade da educação, uma vez que a proposta se encontra em fase inicial de implementação e, portanto, não teríamos elementos concretos, neste momento, para analisar os aspectos relacionados à educação integral.

⁵ “[...] e pode ser apreendido em nossa Constituição Federal, nos artigos 205, 206 e 227; no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 9089/1990); em nossa Lei de Diretrizes e Bases (Lei n. 9394/1996), nos artigos 34 e 87; no Plano Nacional de Educação (Lei n. 10.179/2001/2001) e no Fundo Nacional de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Lei n. 11.494/2007)”. (BRASIL, 2009b, p. 127).

⁶ Sobre seu funcionamento, conforme destaca o documento BRASIL (2009a), o mesmo é operacionalizado pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), em parceria com a Secretaria de Educação Básica (SEB). O programa é financiado pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para as escolas e regiões prioritárias.

⁷ O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 pelo INEP e tem como objetivo reunir em apenas um indicador, dois conceitos igualmente importantes no que respeita à qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O índice agrega ao enfoque pedagógico dos resultados das avaliações em larga escala do INEP a possibilidade de resultados sintéticos e que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O indicador é calculado com base nos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar e em médias de desempenho nas avaliações do INEP e do SAEB – para as unidades da federação e para o país – e a Prova Brasil – para os municípios.

o desenvolvimento de atividades complementares conforme requer o Programa. Destaca também a chamada à participação da sociedade civil no desenvolvimento das ações e sob suas diferentes formas, em especial por meio das parcerias.

O Programa⁸ tem promovido adesão das escolas, favorecendo, de forma significativa, a ampliação da jornada escolar. O fato de que um número considerável de experiências está sendo implementada recentemente nas diferentes regiões brasileiras oferece um parâmetro para afirmarmos que esse Programa tem induzido a ampliação da jornada escolar. Esta afirmação é respaldada em um relatório final de pesquisa⁹, realizado por um grupo de professores oriundos de várias universidades brasileiras, o qual apresentou um mapeamento (por regiões) contendo os resultados de um estudo em perspectiva quantitativa sobre as experiências de ampliação da jornada escolar em curso nas diferentes regiões brasileiras. Indica que:

Os dados anteriores mostram que 39% das experiências foram implantadas há um ano ou menos, sendo que 54,8% e 67% contam com um tempo de implantação, respectivamente, de até dois e três anos. Importante ressaltar que este fato independe da região do país. Ou seja, em todas as regiões a maioria das experiências foi implantada recentemente, podendo-se destacar a singularidade do ano de 2008, em relação a esse tipo de iniciativa. (BRASIL, 2009c, p. 21).

Um dos objetivos da pesquisa pretendia subsidiar a proposição de políticas públicas voltadas para a implementação de educação integral em nível nacional. De acordo com o relatório (BRASIL, 2009c) sobre as experiências em curso, o mapeamento realizado indica a desigualdade na distribuição das experiências entre as regiões brasileiras, assim como desigualdades entre os estados de uma mesma região, inclusive naquelas com maiores índices de implementação – Sudeste, Nordeste e Sul.

Quanto ao funcionamento (Brasil, 2009a) para a operacionalização do Programa nas escolas, as atividades foram organizadas em macrocampos, a saber: Acompanhamento Pedagógico; Meio Ambiente; Esporte e Lazer; Direitos Humanos em Educação; Cultura e Artes; Inclusão Digital; Prevenção e Promoção da Saúde; Educomunicação; Educação Científica; Educação Econômica e Cidadania.

Outro ponto importante refere-se a que crianças, adolescentes e jovens o Programa deverá atender. Destaca o documento (BRASIL, 2009a) que é preciso considerar o objetivo de diminuir as desigualdades educacionais por meio da jornada escolar, e recomenda a adoção de critérios para selecionar o público a ser atendido. Dentre os indicadores constam: a defasagem idade-série; estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º/5º anos), nas quais há maior evasão na transição para a 2ª fase; estudantes das séries finais da

⁸ Destacamos que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) também tem incentivado, promovido e financiado a ampliação das experiências de jornada ampliada.

⁹ Este relatório tem o objetivo de apresentar os principais resultados da pesquisa Educação Integral/ educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira, desenvolvida por um grupo de professores de universidades públicas federais, mediante solicitação da Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania (DEIDHUC) da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, do Ministério da Educação (SECAD/MEC). (BRASIL, 2009c, p. 5).

2ª fase do ensino fundamental (8º/9º anos), nas quais há um alto índice de abandono; e estudantes de séries em que são detectados altos índices de evasão/repetência.

Sobre a atividade complementar, destaca-se que ela não é uma atividade regular presente no currículo, motivo pelo qual deve ser ofertada em horário diverso ao da escolarização, no contra turno. Caracteriza-se pela sistematicidade, e não como uma atividade pontual, ocasional, devendo ter lugar no calendário escolar anual. Trata-se de uma atividade de responsabilidade da escola, ainda que seja feita em outro espaço e em parceria com outras instituições, por isso, é necessário que a escola controle a frequência dos alunos nas atividades que fazem parte do seu projeto pedagógico, sua periodicidade, podendo acontecer uma, duas ou três vezes por semana, durante uma hora ou duas, ou no fim de semana.

Consideramos que a organização curricular indicada pelo Programa poderá não ser concretizada na realidade escolar de forma planejada e organizada, até porque muitas escolas, por conta da necessidade de dar início ao Programa apressadamente, podem ter aderido à oferta de atividades extras sem, no entanto, incorporá-las à sua proposta pedagógica. Essa não concretização se configura como uma negação de direitos, uma vez que o Programa deveria promover e garantir, sob a perspectiva do direito da educação para todos, a permanência e a aprendizagem de seus participantes. Nesse sentido, pensar em uma educação de qualidade pressupõe, como já apontado inicialmente, explicitar as dimensões, os fatores e indicadores de qualidade que expressem a complexidade do fenômeno educativo. Além disso:

[...] uma educação de qualidade, ou melhor, uma escola eficaz é resultado de uma construção de sujeitos engajados pedagógica, técnica e politicamente no processo educativo, em que pese, muitas vezes, as condições objetivas de ensino, as desigualdades de origens socioeconômicas e culturais dos alunos, a desvalorização profissional e a possibilidade limitada de atualização permanente dos profissionais da educação. Isso significa dizer que não só os fatores e os insumos indispensáveis sejam determinantes, mas que os trabalhadores em educação (juntamente com os alunos e pais), quando participantes ativos, são de fundamental importância para a produção de uma escola de qualidade ou escola que apresenta resultados positivos em termos de aprendizagem (DOURADO; OLIVEIRA, SANTOS, 2007, p. 10).

Afora os aspectos acima citados referentes a uma educação de qualidade, entendemos que o currículo deva ser o foco de atenção ao implementar a ampliação da jornada escolar. Dessa forma, as mudanças no currículo do ensino fundamental devem:

[...] se articular com as demais transformações que nossa tradicional escola exige: na estrutura administrativa, na estrutura didática, no trabalho docente, na atividade discente e na participação da comunidade. O processo pedagógico escolar, à luz dos avanços científicos na área da Pedagogia, e de acordo com sua especificidade humano-social, precisa ser contemplado com tempos e espaços que favoreçam seu pleno desenvolvimento e que garantam sua realização como prática democrática enriquecedora de personalidades cidadãs (PARO, 2011, p. 506).

A proposição da ampliação do tempo escolar, por meio de ações denominadas “atividades educacionais complementares¹⁰”, embora seja uma estratégia do governo federal para “[...] induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral” (BRASIL, 2009a, p. 5), não toma o currículo como foco. Em nosso entendimento, as atividades complementares em contraturno escolar podem não significar avanços em termos de aprendizagem caso a proposta pedagógica não seja repensada e estas atividades permaneçam soltas, servindo apenas como entretenimento no processo de ampliação da jornada escolar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampliação da jornada escolar na educação básica, tendo como objeto de análise o *Programa Mais Educação*, oferece subsídios para afirmarmos que a proposta foi pautada tendo em conta a população em situação de vulnerabilidade social e as crianças e adolescentes em condição de desigualdade escolar, ou seja, aquelas expostas ao fracasso escolar, ou por meio da evasão, ou por permanecerem na escola, mas que têm seu processo de desenvolvimento e aprendizagem prejudicados, ou ainda aquelas com implicações graves por conta da distorção idade-série.

Entendemos que, ao adotar atividades complementares sem que a escola como um todo repense seu currículo e sua proposta de trabalho, com base na explicitação de algumas concepções – de homem, de educação, de sociedade e de mundo –, bem como na compreensão da função social dessa escola e, conseqüentemente, do papel dos profissionais que nela atuam, a adesão a um programa de ampliação da jornada escolar com vistas ao alcance de uma educação de qualidade não será efetivada. A busca pela melhoria da qualidade da educação deve ser buscada não apenas em cumprimento aos ditames de políticas de avaliação externas e internas que visam apenas à elevação de números, deve ser pensada mediante a efetivação de direitos fundamentais previstos pela legislação brasileira em especial os da Constituição Federal e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Igualmente, sobre o termo atividades complementares, seu conceito reserva lacunas para a compreensão referente à natureza das ações que deverão compreender tais atividades. Embora estas tenham como foco a melhoria da aprendizagem e do rendimento escolar, fica em aberto a questão de como tais atividades poderão resolver importantes questões educacionais sem a devida compreensão da proposta e, em decorrência, do comprometimento dos profissionais envolvidos. A ênfase no envolvimento e participação da comunidade no oferecimento dessas atividades e oficinas representa uma lacuna, por ser preenchida pelo

¹⁰ A Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) do Ministério da Educação assim conceitua atividades complementares: “São atividades de livre escolha da escola, que se enquadram como complementares ao currículo obrigatório, tais como: atividades recreativas, artesanais, artísticas, de esporte, lazer, culturais, de acompanhamento e reforço escolar, aulas de informática, educação para a cidadania e direitos humanos, entre outras atividades” (BRASIL, 2009b, p. 1).

voluntariado, e que, a nosso ver, configura-se como uma contradição em relação aos objetivos da própria Proposta em termos da melhoria da qualidade da educação.

A forma como a ampliação da jornada escolar tem trazido, a reboque, a incorporação do discurso da educação integral – em alguns momentos utilizados como sinônimo de tempo integral – tem demonstrado certa banalização para com a primeira, uma vez que aumentar o tempo com atividades complementares se configura, muitas vezes, como medidas inócuas do ponto de vista da melhoria da aprendizagem e, portanto, da garantia de direitos educacionais. Teoricamente, o programa reforça questões como cidadania e direitos humanos e, sem desconsiderar seus princípios na prática, a formalização da proposta sem o devido alicerce parece acontecer às avessas de seus preceitos, visto que o caráter assistencial tem prevalecido em detrimento do educacional, o que, em princípio, leva a escola a não incorporar a proposta em sua dimensão pedagógica.

Em termos da melhoria da qualidade da educação, destacamos a dificuldade em estabelecer um padrão de qualidade de ensino em um país de tão grandes dimensões geográficas com diferenças gritantes em termos sociais, econômicos, políticos, religiosos, culturais, cuja diversidade se faz presente em seu sistema de ensino, dificultando o estabelecimento de um padrão de qualidade. Sequer a universalização foi alcançada com sucesso, visto que muitas crianças em idade escolar estão fora da escola e, portanto, têm a negação de seus direitos à educação. Nas dimensões analisadas (a do direito e a da qualidade da educação), o Programa, embora imbuído de bons princípios, tem deixado a desejar, uma vez que, ao ter acesso à escola, à criança e ao adolescente, deveriam ser propiciadas todas as condições para que eles permanecessem no sistema e tivessem a garantia de sucesso escolar. No entanto, mesmo àqueles que conseguem o acesso, não necessariamente são propiciadas as condições para a sua permanência e menos ainda são viabilizadas as condições necessárias para a garantia da qualidade da educação.

Ainda que os discursos exaltem e valorizem a educação escolar na contemporaneidade, a formação humana parece perder espaço para a formação do trabalhador produtivo. Enfim, afora tais considerações, concordamos com Paro (2010, p. 72) quando afirma que, “se a escola básica não tem a qualidade que desejamos porque não está organizada para formar o cidadão necessário a uma sociedade democrática, é preciso transformar em profundidade essa escola”.

SILVA, Ana Lucia Ferreira. Expansion of school day and quality improvement of basic education. *ORG & DEMO* (Marília), v. 13, n.1, p. 87-100, Jan./Jul., 2012.

ABSTRACT: The study aims to reflect on the expansion of the school day based on the analysis of the *Program Mais Educação* (More Education), established by the Ministerial Ordinance No. 17 of 24 April 2007, which is constituted as a strategy of the Federal Government in order to induce the expansion of the school day and also the curricular organization from the perspective of integral education. The problematization of the subject lies on situating the discussion from two main issues: the right and the quality of education. Considering that education is a universal right and a duty of the State, this analysis is justified on the basis that the right to an education of quality

must be sought, since it is a fundamental element to expand and guarantee the other human and social rights. The study was conducted by means of a bibliographical research on the topic and also of a documental analysis. While the right to education is being contemplated by educational policies, we conclude that the universalization process is not yet a reality; and quality, though much desired, still seems distant.

KEYWORDS: basic education; expansion of school day; right to education; quality of education.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 2007a.

_____. Decreto 6.094. *Compromisso Todos pela Educação*: estabelece o plano de metas. 24 de abril de 2007. Brasília, DF: MEC, 2007b.

_____. *Plano de Desenvolvimento da Educação*. Brasília, DF: MEC, 2007c.

_____. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=84751>. Acesso em: 12 set. 2012.

_____. *Programa Mais Educação*: passo a passo. Brasília, DF: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009a.

_____. *Programa Mais Educação e o Senso Escolar*: orientações para as escolas. Brasília, DF: Ministério da Educação/Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade, 2009b.

_____. *Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral*: concepções e práticas na educação brasileira Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Brasília, DF: MEC, 2009c.

_____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional* – Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Brasília, DF: Senado, 1996.

_____. *Estatuto da Criança e do Adolescente* - Lei Federal nº. 8.069, de 1990. Brasília, DF: Senado, 1990.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*, Brasília, DF: Senado, 1988.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. *A qualidade da educação*: conceitos e definições. Brasília, DF: Ministério da Educação: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

MARTINS, André Silva. *Todos pela educação*: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 31. *Anais...* Caxambú, 2008. p. 1-16.

MINTO, César Augusto; MURANAKA, Maria Aparecida Segatto. Educação: um processo à margem das prerrogativas legais. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de (Org.). *Política educacional*: impasses e alternativas. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 57-84.

NEVES, Lucia Maria Wanderley Neves. *A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso*. São Paulo: Xamã, 2005.

OLIVEIRA, R. P. A qualidade do ensino como parte do direito à educação: um debate em torno dos indicadores. In: PINHO, S. Z. (Org.). *Formação de Educadores: dilemas contemporâneos*. São Paulo: Editora da UNESP, 2011. v. 1, p. 145-154.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n. 28, p. 5-24, 2005.

PARO, Vitor Henrique. *Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação*. 2. ed. São Paulo, Cortez, 2010. (Coleção questões da nossa época; v. 4).

_____. O currículo do ensino fundamental como tema de política pública: a cultura como conteúdo central. *Revista Ensaio: Avaliação Políticas Públicas e Educação*. Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 485-508, jul./set. 2011.

_____. A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública. In: SILVA, Luiz Heron da (Org.). *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998. p. 300-307.

SAVIANI, Dermeval. O plano de desenvolvimento da educação: análise do projeto do MEC. *Educação e Sociedade*. Campinas, SP, v. 28, n. 100 – Especial, p. 1231-1255, out. 2007. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 30 jul. 2012.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). *Políticas educacionais: questões e dilemas*. São Paulo: Cortez, 2011. p. 222-248.

Encaminhado em: 01/10/2012

Aprovado em: 10/10/2012

