UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

CLÁUDIO MARQUES DA SILVA

A educação em tempo integral no Brasil de 2007 a 2019: a política federal e o programa São Paulo Integral

CAMPINAS
2024

CLÁUDIO MARQUES DA SILVA

A educação em tempo integral no Brasil de 2007 a 2019: a política federal e o programa São Paulo Integral

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Educação, na área de concentração de Educação.

Orientador: Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA TESE DEFENDIDA PELO ALUNO CLAUDIO MARQUES DA SILVA ORIENTADO PELO PROF. DR. LUIS ENRIQUE AGUILAR

CAMPINAS
2024

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP)
Biblioteca da Faculdade de Educação
Gustavo Lebre de Marco - CRB 8/7977

Silva, Claudio Marques da, 1961-
Si38e A educação em tempo integral no Brasil de 2007 a 2019 : a política federal e o programa São Paulo Integral / Claudio Marques da Silva. – Campinas, SP : [s.n.], 2024.

Orientador: Luis Enrique Aguilar.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Faculdade de Educação.

1. Políticas públicas. 2. Educação integral. 3. Programa Mais Educação. 4. Política e educação. 5. Implementação. I. Aguilar, Luis Enrique. II. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Faculdade de Educação. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: Full-time education in Brazil from 2007 to 2019 : federal policy and the São Paulo Integral program
Palavras-chave em inglês:
Public policy
Comprehensive educational services
More Education Program
Education and politics
Implementation
Área de concentração: Educação
Titulação: Doutor em Educação
Banca examinadora:
Luis Enrique Aguilar [Orientador]
Sandra Fernandez Leite
Jacqueline de Sousa Batista Figueiredo
Hellen Melo Pereira
Marcelo Aparecido Pfaifer
Data de defesa: 28-06-2024
Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)
- ORCID do autor: https://orcid.org/0000-0001-5889-405X
- Currículo Lattes do autor: http://lattes.cnpq.br/0220503234375583

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

TESE DE DOUTORADO

A educação em tempo integral no Brasil de 2007 a 2019: a política federal e o programa São Paulo Integral

CLÁUDIO MARQUES DA SILVA

COMISSÃO JULGADORA:

Prof. Dr. Luis Enrique Aguilar
Profa. Dra. Sandra Fernandez Leite
Profa. Dra. Jacqueline de Sousa Batista Figueiredo
Profa. Dra. Hellen Melo Pereira
Prof. Dr. Marcelo Aparecido Pfaifer

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo Dissertações/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2024

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador e hoje um verdadeiro amigo, Luis Enrique Aguilar, pelo acolhimento, conhecimento, sabedoria, paciência e orientação para a realização deste trabalho.

Às docentes Débora Cristina Jeffrey e Luciane Muniz Ribeiro Barbosa e aos membros da banca, Jacqueline de Sousa Batista Figueiredo, Hellen Melo Pereira, Sandra Fernandez Leite e Marcelo Aparecido Pfaifer, os quais dedicaram parte de seu precioso tempo para a leitura e contribuições para a melhoria deste trabalho.

A todos os participantes da pesquisa de campo, coordenadores do SPI, professores, diretores e coordenadores pedagógicos que se dispuseram a contribuir com suas experiências para concretizarmos este estudo.

A todos os que de alguma forma contribuíram para que a este estudo pudesse ser finalizado.

RESUMO

A elaboração e implementação de políticas públicas federais no Brasil são extremamente complexas e centralizadas, principalmente aquelas direcionadas aos municípios, o que acarreta, entre outros problemas, a tradicional necessidade de redesenho de sua política no âmbito local. É nesse contexto que se pretende, com esta tese, examinar os determinantes (causais) e as implicações decorrentes do redesenho da política de educação em tempo integral com o Programa São Paulo Integral no Município de São Paulo, a partir da política federal consolidada com o Programa Mais Educação. O estudo se fundamenta no modelo do ciclo de políticas e nos enfoques prospectivo e retrospectivo dos estudos da implementação de políticas públicas de educação integral considerando seus aspectos legais e documentais. A natureza da pesquisa é qualitativa, visto que o intuito é uma análise sobre a trajetória dessa política em um exame denso e aprofundado do tema. Para a coleta dos dados primários e secundários, utilizaram-se as seguintes modalidades de pesquisa: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo. O que se almeja é a sistematização de uma análise que possa contribuir com o debate sobre a lacuna existente entre o produto e os resultados da política de educação em tempo integral e que possibilite aprimorar a compreensão de sua implementação. O resultado desta pesquisa pode contribuir com a formulação de proposições que auxiliem na sistematização de elementos norteadores de novos desenhos da política e identificar instrumentos de política que possam conectar formuladores, implementadores e grupos-alvo com maior potencialidade em dar repostas mais eficientes às demandas locais.

Palavras-chave: Ciclo de política. Educação em tempo integral. Implementação. Mais Educação. Política educacional.

ABSTRACT

The elaboration and implementation of federal public policies in Brazil is extremely complex and centralized, especially those directed to municipalities, which entails, among other problems, the traditional need to redesign its policy at the local level. It is in this context that this thesis aims to examine the (causal) determinants and implications resulting from the redesign of the full-time education policy with the São Paulo Integral Program in the Municipality of São Paulo, based on the federal policy consolidated with the More Education Program. The study is based on the model of the policy cycle and the prospective and retrospective approaches of the studies of the implementation of integral education public policies considering its legal and documentary aspects. The nature of the research is qualitative, since the purpose is an analysis of the trajectory of this policy in a dense and in-depth examination of the subject. For the collection of primary and secondaries data, the following research modalities were used: bibliographic research, documental research and field research. The aim is to systematize an analysis that can contribute to the debate on the gap between the product and the results of the full-time education policy, and that can improve the understanding of its implementation. The result of this research can contribute to the formulation of proposals that help systematize guiding elements of new policy designs and identify policy instruments that can connect formulators, implementers, and target groups with greater potential to respond more effectively to local demands.

Keywords: Policy cycle, Full-time education, implementation, More Education, Educational policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Fases do ciclo de política.....71
Figura 2. Processo de política.....72
Figura 3. Processo de elaboração de política: ciclo de políticas e a análise satisfatória....75
Figura 4. Desenho prospectivo.....107
Figura 5. Desenho retrospectivo.....110
Figura 6. Eixos principais do SPI.....136

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Distribuição de artigos, dissertações e teses obtidos pelo portal da BDTD e sítios da Capes e Scielo de 2007 a 2019.....20
Gráfico 2. Resposta dos atores sobre o processo de formulação do programa.....167
Gráfico 3. Percepção sobre o distanciamento dos formulares do programa em relação aos seus mplementadores.....168
Gráfico 4. Percepção dos coordenadores (as) do SPI sobre os instrumentos de política adotados pelo programa.....175
Gráfico 5. Percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre os instrumentos de política adotados pelo programa.....176
Gráfico 6. Percepção dos coordenadores do SPI sobre os instrumentos de política que conectam formuladores do programa e atores locais.....177
Gráfico 7. Percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre os instrumentos de política que conectam formuladores do programa e atores locais.....178
Gráfico 8. Percepção dos coordenadores do SPI sobre os instrumentos de política que contribuíram com a eficiência da implementação do programa.....179
Gráfico 9. Percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre os instrumentos de política que contribuem com a eficiência da implementação do programa.....180

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Programas municipais com perspectiva de educação integral e viés político da gestão municipal de São Paulo.....126
Quadro 2. Documentos orientadores correlacionados do SPI, PMESP e PME federal.....142
Quadro 3. Elementos norteadores da política do SPI: uma correlação com o PMESP e PME (federal).....143
Quadro 4. Participantes do SPI por ano de implementação.....151
Quadro 5. Percepção dos coordenadores do SPI sobre o grau de comprometimento da comunidade escolar com o programa.....179
Quadro 6. Percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre o grau de comprometimento da comunidade escolar com o SPI.....180

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

BM – Banco Mundial

CIEP – Centros Integrados de Educação Pública

COCEU – Coordenadorias dos CEUS e da Educação Integral

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

CEU – Centros Educacionais Unificados

DRE – Diretoria Regional de Educação

Eiti – Educação integral em tempo integral

EMTI – Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral

EMEF – Escola Municipal de Ensino Fundamental

ETI – Escola de Tempo Integral

FUNDEB – Fundo Nacional para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

GT – Grupo de trabalho

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ONG – Organização Não Governamental

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PEI – Programa de Ensino Integral do Estado de São Paulo

PMCTE – Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação

PME – Programa Mais Educação

PMESP – Programa Mais Educação São Paulo

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNME – Programa Novo Mais Educação

POEI – Professor Orientador de Educação Integral

ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador

ProNem – Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio

SME – Secretaria Municipal de Educação de São Paulo

SPI – Programa São Paulo Integral

UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

UNICEF – Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura

Sumário

INTRODUÇÃO 15

1. AMPLIAÇÃO DO TEMPO NA ESCOLA NO BRASIL: UM PANORAMA SOBRE A POLÍTICA RECENTE DE EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL 21

1.1. A produção acadêmica da política de educação integral no Brasil de 2007 a 2019: uma abordagem do estado da arte 22

1.1.1. Políticas recentes de educação em tempo integral no Brasil 25

1.1.2. As concepções de educação integral e educação em tempo integral 31

1.1.3. O surgimento do PME e seus desdobramentos 37

1.1.4. A influência dos organismos internacionais nas políticas de educação em tempo 44

integral no Brasil 44

1.2. Programas federais de educação em tempo integral 49

1.3. Os programas de educação em tempo integral do Estado de São Paulo 54

1.4. Os programas de educação em tempo integral do Município de São Paulo 59

2.1. A relevância do contexto na análise de políticas públicas 66

2.2. Etapas do processo de elaboração de políticas públicas: o modelo do ciclo de políticas 73

2.1.1. A formação da agenda 81

2.2.2. A formação da agenda sistêmica 87

2.2.3. Problema público: lógica e estrutura 91

2.3. A complexidade do processo de implementação de políticas e programas públicos 96

2.4. A implementação como processo de política pública 105

2.5. Os desenhos prospectivo e retrospectivo do processo de implementação de políticas 111

2.5.1. O desenho prospectivo 112

2.5.2. O desenho retrospectivo 116

3. O PROGRAMA SÃO PAULO INTEGRAL: UMA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO 121

3.1. O cenário nacional com a política do PME: legislação e fundamentos do programa 121

3.2 Um panorama da trajetória da política de elevação da jornada escolar no 132

Município de São Paulo: viés político e experiências pontuais 132

3.3. A orientação oficial do Programa São Paulo Integral 141

4. PROGRAMA SÃO PAULO INTEGRAL: REDESENHO DE UMA POLÍTICA 157

4.1. Seleção dos participantes da pesquisa: coleta e tratamento dos dados 157

4.2. Programa São Paulo Integral: percepção dos participantes da pesquisa 160

4.2.1. Noção da política federal do PME e sua relação com a esfera municipal na concepção e formulação do SPI 160

4.2.2. Compreensão sobre o redesenho da política federal 163
4.2.3. Compreensão sobre o processo de implementação do SPI 167
4.2.4. Compreensão sobre as implicações do redesenho da política federal 176
4.3. Resultados da pesquisa: análise e interpretação dos dados 194
4.3.1. A formulação do SPI e sua relação com o PME 194
4.3.2. Determinantes do redesenho da política federal 195
4.3.3 O processo de implementação do SPI 198
4.3.4 Implicações do redesenho da política federal 201
REFERÊNCIAS 210
APÊNDICE A – Roteiro que serviu de base para os questionários aplicados junto aos implementadores do SPI 231
ANEXO 1 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE) 232

INTRODUÇÃO

O debate sobre o tema da educação integral vem recebendo, nos últimos anos, cada vez mais atenção e pesquisas tanto de estudiosos quanto de governos, principalmente em razão da política desenvolvida na área a partir da criação da política federal do Programa Mais Educação (PME). Mesmo com experiências anteriores de educação integral no País, é a partir de 2007 que a política de educação integral na modalidade em tempo integral dá impulso para a implementação de programas em larga escala por vários municípios brasileiros.

A proposta de uma política de educação integral em tempo integral soma-se à grande demanda no País pela melhoria da qualidade do ensino, propiciar redução das desigualdades sociais e educacionais, reduzir a evasão, a retenção e a distorção de idade/ano/série e democratizar oportunidades de aprendizagem para enorme parcela de brasileiros excluídos do processo educacional.

Após o encerramento da política federal do PME em 2016 e sua substituição por outro programa denominado Programa Novo Mais Educação, houve um redesenho de sua proposta com o Programa São Paulo Integral (SPI) no âmbito do Município de São Paulo, dado que evidencia a pertinência e relevância de seu ideário.

Dessa forma, o presente trabalho propõe pesquisar a política de educação em tempo integral em questão, trazendo referenciais teóricos e pesquisa empírica que contribua com o debate da construção de uma educação integral, pública, inclusiva e de qualidade. Com esse enfoque, busca-se responder ao seguinte questionamento: Quais os determinantes (causais) e implicações do redesenho da política federal de educação em tempo integral do PME no Município de São Paulo com o Programa São Paulo Integral?

A hipótese é que a política federal de educação em tempo integral, quando chega ao espaço municipal, redesenha-se pela autonomia e capacidade desses atores, recebendo influência do processo de formulação de política determinado de forma centralizada. Portanto, a necessidade do redesenho da política federal de educação em tempo integral com o Programa São Paulo Integral decorre de dois aspectos fundamentais:

a) no âmbito da macroimplementação, da lacuna entre a decisão federal e a ação municipal da política consubstanciada por um processo de elaboração em que a política federal de educação em tempo integral, formulada de forma hierarquicamente centralizada, leva à necessidade de que os implementadores redefinam a política às características sociopolíticas do contexto local;

b) no âmbito da microimplementação, do grau do poder discricionário e da autonomia dos atores implementadores para adaptar a política originalmente desenhada.

Ademais, a necessidade do redesenho da política de educação em tempo integral é acarretada pelo distanciamento dos *designers* de políticas com os implementadores e grupos-alvo. E suas implicações são: o uso de instrumentos de política que não conectam formuladores e atores locais e um processo de implementação pouco eficiente. Logo, para que uma política federal chegue a bom termo, os implementadores locais devem fazer parte da formulação da política e estar inseridos no processo de sua elaboração no sentido de garantir a observância prévia das características do contexto social. Esse processo assegura um mecanismo democrático de elaboração de políticas educacionais federais voltadas para os municípios e eleva a potencialidade da política de estar alinhada às demandas locais, obtendo o comprometimento necessário à implementação. Dessa forma, deve-se perseguir a solidez do processo de elaboração de política em que a lógica do processo se torna mais importante do que a política, visto que é ele que vai assegurar que os interesses dos atores locais envolvidos diretamente com o problema público prevaleçam sobre os interesses pessoais ou de grupos afastados do problema em que se objetiva intervir.

É nessa perspectiva que esta proposta de investigação busca auxiliar no aperfeiçoamento do processo de implementação de políticas educacionais, colaborar com a adequação de seus programas ao contexto local e impactar a melhoria da eficiência da ação do Estado.

O encerramento da política federal do PME em 2016 e sua substituição por outro programa, denominado Programa Novo Mais Educação, com outra ênfase propositiva e o redesenho da política federal com o SPI no âmbito do Município de São Paulo, atestam a complexidade do processo de elaboração de políticas no Brasil e evidenciam a necessidade de novas análises sobre políticas de educação que contribuam com a compreensão da realidade do processo de implementação em suas limitações e potencialidades e que possam promover a formulação de proposições que auxiliem o debate da elaboração de políticas consoantes as necessidades coletivas locais.

No atual cenário educacional, em face das exigências de uma educação de qualidade para enfrentar os desafios da vida social e econômica nacional e global, a proposta de uma política voltada para a educação integral, consubstanciada inicialmente em programas de educação em tempo integral nas escolas públicas, carece de estudos que possam robustecer o entendimento do processo de sua implementação e abrir novas perspectivas para políticas de

educação integral que fortaleçam o sistema escolar no atingimento de uma formação holística dos estudantes nas dimensões afetiva, ética, estética, social, cultural, política e cognitiva.

Portanto, este trabalho de pesquisa vem em direção ao que estudiosos da implementação estão sugerindo: que melhorar o desenho de políticas, conectar *designers* de políticas com funcionários da linha de frente e grupos-alvo e aprimorar a escolha flexível de instrumentos de políticas são passos importantes para evitar falhas na implementação (Ansell; Sorensen; Torfing, 2017).

Em uma abordagem sobre o termo *desenho de política* ou *policy design*, Schneider e Ingram (2005) argumentam que sua constituição pressupõe o poder, a construção social, as ideias que orientam o projeto da política e a definição do problema. Elementos constitutivos da dinâmica do processo de produção da política. Assim, o desenho de política pode ser entendido como o

> [...] conteúdo e substância das políticas públicas – as ferramentas, instrumentos e outras características ou "arquitetura" da política. Tal como uma cidade tem um desenho, o mesmo acontece com as políticas públicas – sejam constituições, estatutos, pronunciamentos governamentais, orientações de agências, ou práticas de implementadores (Schneider; Ingram, 2005, p. 204, tradução nossa).

A partir da questão norteadora, delinearam-se os seguintes objetivos específicos:

a) Elaborar pesquisa de cunho *estado da arte* sobre educação em tempo integral no Brasil.
b) Analisar de que forma se configurou o desenho da política federal de educação em tempo integral com o PME.
c) Descrever a mudança da política federal de educação em tempo integral por meio da modificação do PME, a alteração para o Programa Novo Mais Educação e suas implicações na configuração da política.
d) Analisar o redesenho da política de educação em tempo integral federal na esfera municipal com a implementação do Programa São Paulo Integral, considerando as vertentes da macro e da microimplementação.

A análise do desenho e redesenho de uma política requer a utilização de uma metodologia para ser realizada. Para a escolha do método, consideram-se as características que a política apresenta e a escolha de um modelo descritivo que melhor descreva a realidade existente, ou seja, que explique o que é, e não o que deve ser (Dagnino, 2000). Dessa forma, a escolha da metodologia foi pautada por um método que possibilitasse descrever a trajetória da política e que contemplasse tanto o desenho na origem do ciclo, a partir da formulação da política, quanto seu redesenho na esfera municipal. Por essa razão, optou-se por uma análise

do processo de implementação do programa SPI fundamentado no modelo do ciclo de políticas mediante os enfoques prospectivo e retrospectivo. Autores como Elmore, Berman, Sabatier, Aguilar Villanueva, deLeon, entre outros, serão utilizados neste estudo.

O foco metodológico da pesquisa parte do princípio de que a política pública e sua análise podem ser entendidas como um ciclo de sequências de decisões não lineares, e sim descontínuas, com idas e vindas, antecipações, cortes e rupturas de tempo e de espaço, como um foco de incêndio que nasce e cresce, muda de rota, diminui, termina e recomeça em um segundo foco em outro lugar, mas que só iniciou por conta do primeiro.

É nessa perspectiva cíclica da abordagem da política federal de educação em tempo integral que se estabeleceu a natureza da pesquisa como qualitativa, visto que o intuito é uma análise sobre a trajetória dessa política de forma aprofundada com os atores implementadores em âmbito local na busca de observar os detalhes da realização das ações governamentais em sua orientação e reorientação. Minayo (2007, p. 57) destaca que uma abordagem qualitativa se apresenta melhor para investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e análises de discursos e de documentos, como também para o estudo das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam.

Neste estudo, a pesquisa qualitativa é direcionada para aspectos levantados por Bogdan e Biklen (1994) ao considerarem: a importância do significado do contexto para a melhor compreensão do objeto de estudo, verificando as circunstâncias de sua ocorrência; a apresentação da investigação de forma descritiva; a abordagem de focar mais no processo, aqui concebido como a lógica da política, do que nos resultados; a relevância da intuição na análise de dados; e a singularidade como o pesquisador formula a pesquisa e recebe os dados coletados em campo ao buscar interpretá-los a partir da visão do informador.

No que se refere ao aspecto descritivo, Godoy (2005) salienta que a pesquisa qualitativa não busca generalizações, e sim realizar uma descrição detalhada e densa do fenômeno, que seja suficientemente explicativa para permitir auxiliar o entendimento de outras situações semelhantes.

Para a coleta dos dados primários e secundários, utilizaram-se as seguintes modalidades de pesquisa:

a) pesquisa bibliográfica de teses, dissertações, livros, artigos, matérias em *sites*, anais de eventos científicos acerca da educação integral e sua política em âmbito

federal e do Município de São Paulo, com o objetivo de contextualizar o problema e indicar possíveis lacunas epistemológicas relativas ao tema deste estudo;

b) pesquisa documental com o intuito de investigar a configuração do movimento "de cima para baixo" na configuração do desenho da política federal do PME e seu redirecionamento para o Programa Novo Mais Educação, e suas implicações no redesenho da política na esfera municipal com o SPI;

c) pesquisa de campo com foco no Município de São Paulo, dada sua experiência com a implementação da política federal de educação em tempo integral e reformulação da política no município. Para a pesquisa de campo, utilizam-se: questionários semiestruturados circunscritos a coordenadores responsáveis pelo programa, supervisores, dirigentes escolares e professores envolvidos com o SPI.

Entre as fontes de coleta de dados na pesquisa qualitativa,

> [...] os questionários têm um lugar de complementaridade em relação às técnicas de aprofundamento compreensivo e dialético. Pois, enquanto na abordagem qualitativa, o foco é no entendimento da intensidade vivencial dos fatos e das relações humanas, os estudos quantitativos se dedicam a conhecer e a explicar a magnitude de tais fenômenos (Costa, 2019, p. 143).

Como técnica de análise de dados, com foco na pesquisa qualitativa deste estudo, foram utilizadas três etapas: redução, apresentação e conclusão/verificação dos dados (Gil, 2008, p. 175).

A partir dos estudos aqui propostos, pretendem-se, além de alcançar os objetivos apresentados, os seguintes resultados:

a) Mapeamento de elementos norteadores da política de educação em tempo integral no Brasil de 2007 a 2019 a partir de levantamento bibliográfico da produção científica na área.

b) Sistematização de uma análise que possa contribuir com o debate sobre a lacuna existente entre os produtos e resultados da política de educação em tempo integral.

c) Sistematização de análise que possibilite melhorar a compreensão da "caixa-preta" da implementação da política de educação em tempo integral no Brasil.

d) Identificação de limites e potencialidades do processo de elaboração de política local por meio da experiência do Programa São Paulo Integral.

Trata-se de conhecer a realidade local da política de educação em tempo integral em suas especificidades e potencialidades, promover a formulação de proposições que auxiliem na sistematização de elementos norteadores de novos desenhos da política, identificar instrumentos de política que possam conectar formuladores com implementadores e grupos-alvo que respondam às demandas locais.

Tal análise carece de pouca produção acadêmica no Brasil e representa uma lacuna na análise científica nacional, como citam vários autores, a exemplo de Farah (2016), Lima e D'Ascenzi (2017), Cunha, Dantas e Verhine (2018) e Faria (2012). Os meios e métodos para tratarem desse problema terão como prerrogativa a investigação a partir de um referencial teórico-epistemológico-metodológico que possibilite desvelar a trajetória da política federal de educação em tempo integral e seu respectivo redesenho no âmbito do Município de São Paulo.

Seguindo os procedimentos previamente estabelecidos, aborda-se no Capítulo 1 *estado da arte* sobre as políticas recentes de educação em tempo integral no Brasil, dividindo-se o tema em quatro categorias: (1) a concepção de educação integral; (2) os aspectos relevantes para o surgimento dessa política no Brasil; (3) a criação do PME e seus desdobramentos; e (4) as influências dos organismos internacionais na política educacional brasileira. Nos itens seguintes, desenvolve-se um breve resgate dos programas federais de educação integral, como também dos programas estaduais e municipais em andamento no período.

No Capítulo 2, procura-se discorrer sobre aspectos fundamentais do modelo do ciclo de políticas, iniciando com a construção do problema público, passando pela formação da agenda e finalizando com a implementação.

No Capítulo 3, objetiva-se uma análise do processo de implementação do SPI, iniciando com um contexto do PME da esfera federal para a municipal, passando por um retrato das gestões administrativas em seu viés político e respectivos programas de elevação da jornada escolar a partir do século XX e um exame das orientações e rumos da política do SPI com base em suas legislações e documentos constitutivos.

Por fim, no Capítulo 4, é realizada uma análise do redesenho da política com o SPI por meio dos modelos prospectivo e retrospectivo, cuja base são um referencial bibliográfico e uma pesquisa de campo envolvendo implementadores do programa. A pesquisa segue procedimentos metodológicos prévios para seleção de seus participantes, definição dos instrumentos de coleta de dados e análise dos resultados.

1. AMPLIAÇÃO DO TEMPO NA ESCOLA NO BRASIL: UM PANORAMA SOBRE A POLÍTICA RECENTE DE EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL

A proposta central deste capítulo é apresentar um panorama sobre a política de educação integral em tempo integral no Brasil no período recente. O percurso do capítulo segue dois eixos principais.

No primeiro eixo, trabalha-se uma abordagem do *estado da arte* das produções acadêmicas da política de educação integral em tempo integral no Brasil no período 2007 a 2019, com o intuito de uma breve contextualização sobre o tema. Os critérios para este estudo estão descritos a seguir. A abordagem aqui desenvolvida é norteada por quatro subdivisões: políticas recentes de educação em tempo integral no Brasil; surgimento do PME e seus desdobramentos; concepções de educação integral e educação em tempo integral; e a influência dos organismos internacionais nas políticas de educação em tempo integral no Brasil.

No segundo eixo, apresenta-se um panorama dos programas de educação em tempo integral nos âmbitos das instâncias federal, do Estado de São Paulo e do Município de São Paulo. Os critérios de escolha dos programas foram os seguintes: terem como objetivo a educação em tempo integral ou aumento da jornada escolar no âmbito da escola pública e estarem em vigor ou regulamentados em vias de consolidação. No âmbito federal, os programas abordados foram: o "Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral" (EMTI) e o "Programa Ensino Médio Inovador" (ProEMI) voltados para o ensino médio; e o "Programa Educação em Prática", destinado ao ensino fundamental. No âmbito do Estado de São Paulo, são investigados os programas de educação em tempo integral denominados: "Projeto Escola de Tempo Integral" para o ensino fundamental e o "Programa de Ensino Integral do Estado de São Paulo" (PEI), voltado para o ensino fundamental e médio. Na rede pública municipal, são tratados os programas: São Paulo Integral (SPI) e Mais Educação São Paulo (PMESP), ambos surgidos na gestão Fernando Haddad (2013 a 2016) e continuados até a atual gestão de Ricardo Nunes (2021) até o momento.

1.1. A produção acadêmica da política de educação integral no Brasil de 2007 a 2019: uma abordagem do estado da arte

Neste subitem, realiza-se uma abordagem de estudo do tipo *estado da arte* para analisar e discutir a produção acadêmica sobre a política de educação integral em tempo integral no Brasil, relacionando-a ao PME no período 2007 a 2019.

O levantamento bibliográfico de produções de teses, dissertações e artigos científicos sobre o tema foi realizado por meio de busca no portal da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), no Portal de Periódicos da Capes e no Portal da Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos Brasileiros SciELO.

Por se constituir em uma pesquisa de levantamento e avaliação do conhecimento, esse enfoque também é reconhecido como uma metodologia de caráter bibliográfico e inventariante, construído por meio de mapeamento, descrição e organização da produção acadêmica e científica sobre um tema, que possibilite novos conhecimentos e reflexões (Ferreira, 2002).

Entre as contribuições do *estado da arte* está a possibilidade de lançar novos olhares sobre determinado tema ou campo teórico de uma área de conhecimento, identificar aportes significativos de sua construção teórica e/ou prática, apontar restrições sobre o campo em que se move a pesquisa, bem como suas lacunas, e reconhecer as contribuições da pesquisa para a área de conhecimento (Romanowski; Ens, 2006).

As pesquisas desse jaez possibilitam conduzir à compreensão do estado atingido pelo conhecimento a respeito de determinado tema, sua amplitude, tendências teóricas e vertentes metodológicas. Outrossim, permitem a integração de diferentes perspectivas, aparentemente autônomas, contradições e a determinação de lacunas ou tendências (Soares; Maciel, 2000).

Para a realização desta pesquisa, adotou-se a metodologia de Romanowski e Ens (2006), envolvendo os seguintes procedimentos: (1) construção de descritores; (2) localização dos bancos de pesquisas (artigos, teses, acervos etc.); (3) levantamento de teses e dissertações e artigos científicos; (4) estabelecimento de critérios para a seleção do material que comporá o estudo; (5) coleta do material de pesquisa; (6) leitura dos resumos e produções; (7) organização de relatórios; (8) análise e elaboração das considerações sobre os dados.

Para a construção dos descritores, foram realizadas leituras de referências previamente estabelecidas com o intuito de delimitar o campo de pesquisa. A partir da pesquisa desse material, selecionaram-se três descritores: políticas de educação integral; educação em tempo integral; e PME.

O levantamento de teses, dissertações e artigos científicos acerca do tema proposto, no período 2007 a 2019, foi realizado por meio de busca no banco de dados da BDTD e nos Portais de Periódicos da Capes e SciELO.

O estabelecimento de critérios para a seleção e coleta do material obedeceu aos seguintes aspectos disponibilizados pelos portais: **recorte temático:** busca por palavras-chave observando o título da obra e leitura inicial dos resumos; **recorte temporal:** período – 2007-2019; **recorte espacial:** país Brasil, observando a língua portuguesa e as áreas de ciências humanas e educação e política educacional. Assim, temos:

a) Periódicos Capes e SciELO – busca avançada: na área da educação; políticas de educação integral AND educação em tempo integral AND PME; período: 2007-2019; idioma português, refinado em Educação e Pesquisa Educacional.

b) BDTD – com a combinação: políticas de educação integral AND Educação em tempo integral AND PME.

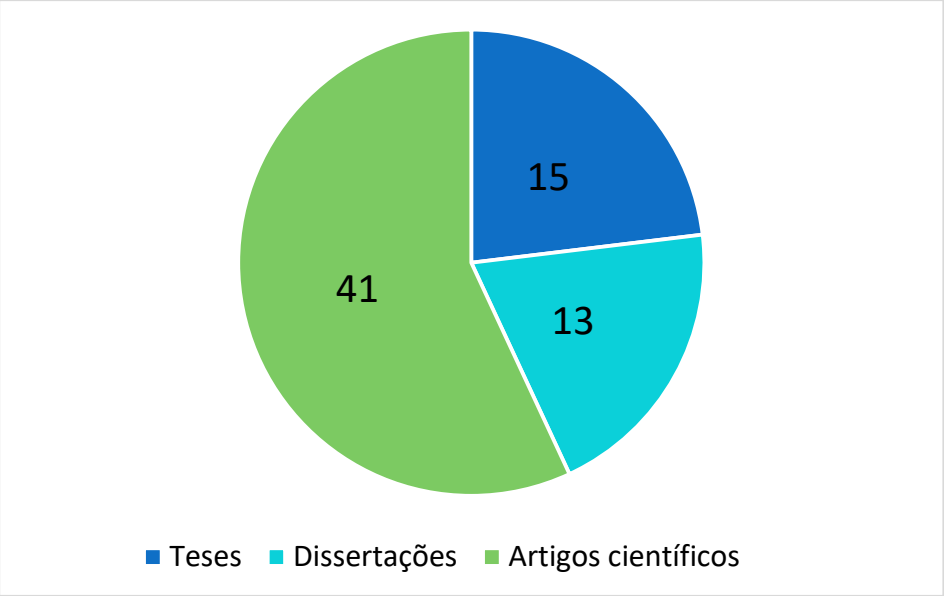
Para os demais procedimentos, fez-se a coleta do material de pesquisa a partir dos critérios estabelecidos em uma primeira seleção pela leitura dos resumos, descartando aqueles que não se enquadravam na proposta temática desta pesquisa. Posteriormente, procedeu-se a um segundo refinamento com a leitura e análise do teor dos textos. A partir dessa seleção, foram organizados relatórios para elaboração e análise da proposta temática de discussão apresentada.

A busca no Portal da BDTD pelos descritores “política de educação integral” “educação em tempo integral” e “PME” apresentou um número muito grande de publicações, o que inviabilizaria a seleção, representando uma limitação a esse tipo de pesquisa. Nesse caso, optou-se por fazer cruzamentos entre os descritores, visto que o foco da pesquisa é o campo das políticas de educação integral em tempo integral. Com esse critério, chegou-se a um total de 81 teses e 302 dissertações, sendo posteriormente selecionadas 15 teses e 13 dissertações pela leitura dos títulos, resumos e introdução apresentados no Gráfico 1, possibilitando consideráveis contribuições ao desenvolvimento da pesquisa.

A busca no Portal de Periódicos da Capes e no Portal da Biblioteca Eletrônica de Periódicos Científicos Brasileiros SciELO pelos descritores política de educação integral, educação em tempo integral e PME também apresentou um número muito elevado de publicações. Assim, como feito anteriormente, procedemos a uma aproximação entre os

descritores com o foco da pesquisa no campo das políticas de educação integral em tempo integral e leitura prévia dos artigos. Com esse critério, chegou-se a 183 artigos da Capes e 209 da SciELO , sendo selecionados 23 da Capes e 18 da SciELO, também apresentados no Gráfico 1, selecionados pelos descritores da pesquisa.

Gráfico 1 – Distribuição de artigos, dissertações e teses obtidos pelo portal da BDTD e sítios da Capes e SciELO de 2007 a 2019



Fonte: Elaborado pelo autor.

Seguindo os procedimentos metodológicos, os próximos subitens, 1.1.1. a 1.1.4., abordam o *estado da arte* sobre educação em tempo integral no Brasil por meio da produção científica sobre o tema abrangendo: as políticas recentes de educação em tempo integral no Brasil; a concepção da educação integral; o PME e seus desdobramentos e as influências dos organismos internacionais na política educacional brasileira no período recente. A partir do levantamento dessas temáticas, optou-se por trazer reflexões dessas produções acadêmicas e outras importantes contribuições de obras mais específicas que pudessem não apenas enriquecer, mas também conferir um maior sentido a esse debate.

1.1.1. Políticas recentes de educação em tempo integral no Brasil

Busca-se nesta parte introduzir aspectos do contexto da política pública de educação integral em tempo integral (Eiti) no Brasil nos últimos anos que têm permeado trabalhos sobre o tema no período de 2007 a 2019.

As pesquisas acadêmicas sobre política de Eiti têm crescido nos últimos anos em razão das medidas de política governamental, ocorridas a partir da década de 1990 com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) de 1996 (Lei 9.394/1996), que definiu a perspectiva de ampliação progressiva do tempo integral nas escolas de ensino fundamental estendida também à educação infantil, o que tem sido investigado em vários trabalhados como os de Abreu e Bernado (2016), Cavaliere (2007), Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017), Guimarães (2018), Schimonek (2017), Parente (2016), Leandro (2014), Maurício (2014), Castanho e Mancini (2016), Flach (2015). Chama atenção no trabalho de Oliveira (2019) a constatação de que a LDB/1996, pela primeira vez na história das legislações educacionais, faz referência à terminologia "tempo integral". No art. 34, § 2.º, a lei dispõe que "O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino". No art. 87, § 5.º, afirma: "Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral" (Oliveira, 2019, p. 87).

Em uma investigação mais específica sobre o uso do termo "tempo integral" na legislação, Guimarães (2018) analisa que o ordenamento legal sofreu mudança no termo para se referir à ampliação da jornada escolar de sete horas ou mais. O art. 87 da LDB e o Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001-2010 utilizam a expressão "escola de tempo integral"; já os Decretos 6.253/2007, relativo ao Fundo Nacional para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e 7.083/2010, correspondente ao PME, bem como ao PNE de 2014-2024, adotam a expressão "educação em tempo integral" para designar essa mesma jornada.

Fica evidente nos trabalhos desses autores que a recente legislação brasileira deu sustentação para a política de educação integral, como no caso dos Planos Nacionais de Educação destacados por Abreu e Bernado (2016), Menezes (2012), Guimarães (2018), Oliveira (2019), sendo o primeiro em 2001 (Lei 10.721/2001) para o período 2001/2011 e o segundo PNE em 2014 (Lei 13.005/2014) para o período 2014/2024, que corroboraram para

assegurar que as escolas brasileiras, gradativamente, atendessem aos alunos em tempo integral.

Ressalta-se nesse ponto a análise de Abreu e Bernado (2016), ao verificarem que os avanços recentes na política de educação integral em tempo integral no Brasil ocorreram timidamente por meio de programas e regulamentações no que se refere à ampliação da jornada escolar, iniciado com a criação da LDB de 1996 e posteriormente com outras legislações. Observa-se, assim, que após a LDB de 1996, até o início do PNE para o período 2001/2011, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, a educação em tempo integral pouco avançou.

Em importante contribuição, Oliveira (2019) assinala que o PNB (2001/2011) não conseguiu levar adiante a totalidade de suas metas e objetivos por vários motivos, entre eles, vetos do Presidente; falta de compromisso da União, deixando sua materialização à mercê de estados e municípios; influências do Banco Mundial (BM) por ajustes estruturais e limites de regulamentação para o regime de colaboração, uma vez que a falta de efetivação desse regime no âmbito nacional foi fundamental para o não cumprimento das metas em face da escassez de recursos de estados e municípios.

A inserção do tema “educação integral” na agenda do governo somente ocorreu em 2007, destacada por autores como Moelechk (2018), Cavaliere (2014), Rabesco (2015), Sousa (2016), Zapletal (2017), Silva (2016) e Guimarães (2018). Os autores assinalam que sua implementação em programas de políticas públicas educacionais aconteceu posteriormente, assegurada em diversas regulamentações: Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (PMCTE) (Decreto 6.094/2007), e seu constituinte, o PDE; Programa Mais Educação (PME) (Portaria Interministerial 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/2010), este último voltado para a educação integral em tempo integral; ProEMI (Portaria 971/2009), com foco na educação não profissionalizante; Fundeb (Lei 11.494/2007), que passa a destinar um acréscimo de recursos aos estados e municípios que tenham alunos em tempo integral nas escolas, tendo sido estendido a toda a educação básica, inclusive ao ensino médio, e PNE de 2014, que traz, entre suas metas, a meta 6 objetivando a extensão da educação integral para ao menos 50% das escolas públicas e 25% dos alunos em toda a educação básica.

Em análise da política educacional do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2007-2010), observou-se em grande parte dos trabalhos, como os de Cararo (2015), Flach (2015), Perrude (2013), Zapletal (2017), Florencio, Fialho e Almeida (2017), que esse governo deu continuidade e até ampliou as políticas e programas de seu antecessor Fernando Henrique Cardoso, de caráter neoliberal e assistencialista, tendo como um dos referenciais o PME, que

continuou no governo Dilma Rousseff. Em análise de Jesus e Silva (2019), destaca-se que durante a gestão dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff permaneceram políticas educacionais de cunho gerencial neoliberal iniciadas nos anos 1990, visando à eficiência dos gastos e à eficácia dos resultados educacionais, apesar de avanços no que se refere ao direito à educação e inclusão social de crianças e adolescentes, como a implementação do Programa Bolsa Família e o PME, que possibilitaram o acolhimento de setores historicamente excluídos do sistema educacional.

Na visão de Cararo (2015), Flach (2015) e Perrude (2013), apesar do viés neoliberal das políticas dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, o governo democrático-popular dessas gestões reverteu significativamente o processo de desinvestimento social que tinha caracterizado o governo anterior. Nesse aspecto, a criação do Fundeb, no governo Luiz Inácio Lula da Silva, como assevera Oliveira (2019), foi fundamental por possibilitar ampliar o raio de financiamento da Educação Básica, da Educação Infantil ao Ensino Médio e elevou a participação dos estados e municípios na composição do fundo. Resgatando o que assinala Guimarães (2018), o Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Foi criado em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que vigorou de 1998 a 2006.

No que se refere ao tempo integral, Menezes (2012) destaca que o Fundo avançou com relação às leis anteriormente mencionadas, LDB e PNE, entre outros aspectos, por associá-lo a todas as etapas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e destinar recursos não apenas para o ensino fundamental, caso do Fundef, mas para as diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimentos de ensino da educação básica, incluindo, ineditamente, recursos para as matrículas em tempo integral.

Em importantes contribuições, Cavaliere (2014) e Menezes (2012) examinaram que a regulamentação sobre a escola de tempo integral foi fundamental em seu estabelecimento como direito universal e à educação de qualidade, em que pesem as dificuldades de estabelecer um consenso sobre a própria noção de qualidade. Por sua vez, na abordagem de Silva (2016) sobre as metas do PDE, conclui-se que, nos programas de governos de 2007-2010 e 2011-2014, a ampliação do tempo escolar é tratada como mais um recurso de requalificação da educação básica, ofertada nas escolas públicas.

Nessa mesma linha, trabalhos como os de Mosna (2014), Sousa (2016), Pestana (2014) e Oliveira (2019) analisam a ampliação do tempo escolar como contribuição para a melhoria da qualidade da educação. Ademais, Moelechk (2018) e Silva (2016) descrevem que a expansão do direito à educação atinge o ensino médio que, historicamente, não tem sido objeto privilegiado da educação integral, mas passou a fazer parte das ações do PDE a partir de 2009 com o ProEMI.

Vale destacar ainda os estudos de Guimarães (2018) e Abreu e Bernado (2016), nos quais afirmam que ações do PDE direcionadas especificamente à ampliação do tempo na educação básica têm por alicerce jurídico o PMCTE, instituído pelo Decreto 6.094, de 24 de abril de 2007, cujo objetivo é conjugar esforços da União, estados, Distrito Federal, municípios, famílias e comunidade em prol da melhoria da qualidade da educação. Importante salientar ainda que a observação de Oliveira (2019), revelando que o envolvimento da sociedade nas discussões para o estabelecimento do PMCTE partiu da Conferência Nacional de Educação (Conae), realizada em 2010, em um amplo movimento da sociedade política e diversos setores da sociedade civil vinculados à educação.

Por outro lado, Silva, B. (2017), em análise da legislação sobre a ampliação da jornada escolar, critica o PDE, lançado pelo Governo Federal em 2007, afirmando que este consistia em um plano gerencial para a educação, que atendia, em primeiro lugar, as reivindicações do setor privado, organizado em torno do Movimento Todos Pela Educação, e, em segundo lugar, procurava cumprir as metas previstas pelo PNE, em seu prazo de vigência de dez anos. O autor destaca também três organizações no âmbito da sociedade civil organizada, o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec), a Associação Cidade Escola Aprendiz e o Instituto Paulo Freire, que atuaram por meio do Movimento Todos Pela Educação na formulação de programas educacionais para serem desenvolvidos nas escolas públicas, entre eles o PME.

Silva (2016), em análise das metas do PDE, constata que seu monitoramento e reestruturação estavam sob a responsabilidade do corpo administrativo da gestão governamental em vigor (2007-2015), e não sob o controle e acompanhamento das instituições da sociedade civil. Após o encerramento do PNE (2001-2011), somente em 2014, conforme apontado por Oliveira (2019), é aprovado o novo PNE para o decênio 2014-2024, já no governo de Dilma Rousseff, no qual um dos grandes desafios foi a meta 6 do plano.

Em diversos estudos como os de Souza *et al.* (2017), Cavaliere (2014), Leandro (2014), Schimonek (2017), Vasconcelos (2012), Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017), levanta-se a relevância do regime de colaboração para o cumprimento do PNE. Em importante

contribuição de Cavaliere (2014), reforçado por Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017), defende-se que é fundamental o estabelecimento de estratégias para instituir, em regime de colaboração, a construção de escolas para o atendimento em tempo integral, priorizando em primeiro lugar as comunidades mais pobres.

No que diz respeito ao regime de colaboração no Brasil, vários autores como Souza *et al*. (2017), Sousa, Espírito Santo e Bernado (2015), Oliveira (2019), Cararo (2015), Cardoso (2018), Santos (2014) e Reis (2014) relembram que esse regime se baseia na cooperação, divisão e distribuição de competências com autonomia, visando à constituição de metas convergentes, com repartição de competências e atribuições legislativas entre cada esfera federada, definidas constitucionalmente. Daí sua importância em sedimentar uma política de educação em tempo integral em nível nacional. Nesse sentido, de acordo com Oliveira (2019), no caso do PME, o regime de colaboração se deu no âmbito da transferência de recursos para as Unidades Escolares, deixando evidente um processo de desresponsabilização do Estado com relação à referida política, transferindo essa responsabilidade para a sociedade. Apesar disso, o PME contribuiu para fomentar a implantação da Eiti no sistema educacional de vários estados e municípios brasileiros.

É também recorrente em vários trabalhos, como o de Figueiredo (2018), Parente (2016), Silva, B. (2017), Sousa (2016), Cararo (2015), Miguel (2015), Mosna (2014), Zapletal (2017), Vivian (2015), Cardoso (2018), Flach (2015), Leandro (2014), Schimonek (2017) e Vasconcelos (2012) o papel indutor da política de educação integral em tempo integral creditado à implementação do PME, ou seja, que depende de adesão das entidades educacionais. Tais autores investigaram que o Programa materializa a inclusão da educação integral em tempo integral na agenda de políticas educacionais do governo brasileiro como uma estratégia de caráter nacional, pela sua capacidade de financiamento e múltiplas conexões com as comunidades.

Acerca desse ponto, Silva (2016) deixa claro que o Governo Federal, no sentido de ampliar o tempo e a diversificação curricular escolar, lançou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e dois programas, o PME (2007) e o ProEMI (2009), com o intuito de operacionalizar seu projeto de melhoria das condições materiais da educação básica no Brasil.

Outro aspecto observado nas avaliações de diversos autores, como Cavaliere (2014), Ferla, Batista e Souza (2018), Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017), Leandro (2014), Libâneo (2016), Moelechk (2018), Schimonek (2017), Sousa, Espírito Santo e Bernado (2015), Souza *et al*. (2017), Souza (2012), Vasconcelos (2012), Zapletal e Machado (2019), Pio (2014), Reis

(2014), Figueiredo (2018) e Vivian (2015), refere-se à concepção das políticas de educação integral em tempo integral como educação compensatória, por serem implementadas com o intuito de combater a pobreza e prevenir a vulnerabilidade social, destacando-se o PME e sua vinculação com outros programas sociais do governo federal, especialmente o Programa Bolsa Família (Cararo, 2015; Cavaliere, 2014). Na reflexão de Mosna (2014), as políticas de educação integral em tempo integral configuram-se como políticas reparadoras por possibilitarem vivências pedagógicas, artístico-culturais e desportivas a que a maioria dos estudantes das classes populares não tem acesso pelas condições socioeconômicas de suas famílias.

Mais recentemente, com a substituição do PME pelo Programa Novo Mais Educação (PNME), instituído em 2016 pelo governo Michel Temer, fica evidente para diversos trabalhos como em Cardoso (2018), Oliveira (2019), Silva M. (2018), Figueiredo (2018), Menezes (2012), Carvalho, Barbosa e Soares (2019), Mendonça (2017), Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017) que o Programa deixa de ser uma política indutora de educação integral no País e passa a ser uma estratégia de melhoria da aprendizagem de Língua Portuguesa e Matemática. Mendonça (2017) acrescenta ainda que o PNME abandona a conexão com as comunidades locais em detrimento do reconhecimento de direitos e espaços democráticos.

Destaca-se nesse ponto importante contribuição de Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017), ao verificarem que, com o Novo Mais Educação, observa-se o caráter descontínuo das políticas educacionais em implementação no País provocado por políticas indutivas e desvinculadas de um Sistema Nacional de Educação, permitindo que as políticas educacionais fiquem dependentes do governo que as propõe.

De forma mais ampla, Sousa (2016), Silva, B. (2017) e Silva, Busnello e Pezenatto (2013) ponderam que, em certa medida, há uma confluência das legislações desde a Constituição Federal de 1988, na busca por melhoria das condições da educação no Brasil, passando pela LDB, PNE (2001-2010), Fundeb, PDE e PNE para o decênio 2014-2024 no âmbito das mesmas diretrizes: erradicação do analfabetismo, universalização do ensino, melhoria da qualidade educacional, superação das desigualdades nas ofertas, valorização dos profissionais da educação, promoção dos princípios de gestão democrática e financiamento da educação por meio da elevação de percentual vindo do Produto Interno Bruto (PIB). Indo mais além, Cararo (2015) defende que é possível compreender que essas políticas de assistência, desde que articuladas com as várias políticas sociais em um projeto maior, como é o caso do Plano Brasil Sem Miséria, podem ser, ao mesmo tempo, emancipatórias.

Nesse percurso, uma importante observação sobre a pesquisa em políticas educacionais é levantada por Cararo (2015) ao vislumbrar o papel social da educação como promotora da formação e da emancipação social e humana, sobretudo em um contexto de crise estrutural da escola como o que vivemos na contemporaneidade, especialmente no Brasil.

1.1.2. As concepções de educação integral e educação em tempo integral

O termo educação integral nas produções selecionadas sobre políticas públicas de educação integral no Brasil recebe diversas expressões ou descritores, e em muitos casos carregam uma imprecisão de sentidos ou uma concepção indefinida, configurando um sentido abrangente ou indeterminado – muitos autores denominam-no de polissêmico. Como afirma Vivian (2015), o termo não é autoevidente por estar relacionado com os limites e possibilidades de atuação de cada instituição escolar. Essa variação de termos pode ter ocorrido em virtude das experiências de políticas públicas de ampliação do tempo escolar que foram sendo implementadas no País no decorrer do século XX e início do século XXI.

Concepções sobre educação integral foram desenvolvidas em ricas análises dentro de uma trajetória histórica do processo das políticas de educação integral no País, como é demonstrado nos trabalhos de Sousa (2016), Abreu e Bernado (2016), Cavaliere (2007; 2014), Moelechk (2018), Castanho e Mancini (2016), Guimarães (2018), Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017), Gomes, Lôbo e Ferrazzo (2017), Schimonek (2017), Silva, P. (2017), Silva, Busnello e Pezenatto (2013), Silva, Souza e Cunha (2017), Sousa, Guimarães-Iosif e Zardo (2018), Vasconcelos (2012), Silva M. (2018), Lacerda (2019), Figueiredo (2018), Brum e Orth (2016), Cararo (2015), Jesus (2014), Santos (2014), Zapletal e Machado (2019), Hayashi e Kerbauy (2016), Monteiro e Scaff (2015), que trouxeram descrições, reflexões e análises sobre a evolução histórica das experiências de educação integral em tempo integral no Brasil a partir do século XX. E representam importantes contribuições para a compreensão do desenvolvimento das concepções de educação integral no País e subsidiar análises das atuais experiências dos Programas de Educação Integral que vêm sendo desenvolvidos em diversos municípios brasileiros.

Sobre a diversidade de expressões, o trabalho de Zapletal e Machado (2019), ao mapearem a produção sobre as atuais práticas de ampliação da jornada escolar no Brasil entre 2006 e 2014, mostra várias expressões encontradas: educação integral, educação de/em tempo

integral, escola de tempo integral/ampliado, educação integral em tempo integral/ampliado, educação integrada, escola integrada. As referidas autoras ainda assinalam que, apesar da definição regulamentada de tempo integral nas escolas brasileiras, há bastante controvérsia sobre os usos do termo educação integral, e acepções de educação integral podem ter um sentido de "formação", "articulação de saberes" e "extensão da jornada escolar". Diversas expressões também são constatadas no estudo de mapeamento do tema em Monteiro e Scaff (2015): educação em tempo integral; escola de contraturno; educação integral; jornada ampliada; educação integral ou integrada.

No mapeamento da educação integral de Hayashi e Kerbauy (2016), são demonstradas várias nomenclaturas de tipos de políticas públicas ligadas ao termo educação integral abordadas nos trabalhos pesquisados de acordo com o nome dos programas e/ou projetos implantados nos diversos estados e municípios do País, revelando o sentido abrangente e indeterminado do termo: Escola de Tempo Integral; Escola Integral ou Educação Integral; Programa de Escola de Tempo Integral; Projeto de Educação em Tempo Integral; Programa Escola Integral; Centro Educacional Unificado; Escola Pública Integrada; Centro de Referência de Educação Integral e o PME, um dos mais analisados.

Nesse sentido, destaca-se a observação de Abreu e Bernado (2016), ao assentar que é fundamental a reflexão dos diversos conceitos trazidos da educação integral, visto que acabam se confundindo ou sendo tratados como se fossem a mesma coisa pelo senso comum.

Dessarte, as múltiplas expressões correntes que fazem referência à educação integral revela a carência de uma terminologia que a defina, e acentua a necessidade de uma expressão que carregue uma concepção de sentido, o que contribuiria para avanços na área, em estudos, análises e avaliações sobre o tema.

De acordo com Cavaliere (2014), atualmente, no Brasil, não há conceito ou prática firmados sobre o que seja educação integral escolar, e, por apresentar uma multiplicidade de significados atribuíveis à sua expressão, a autora busca um sentido à sua expressão ao eleger alguns de seus elementos intrínsecos: como aquela que trata o indivíduo como um ser complexo e indivisível; na escola, expressa-se por um currículo integrado que não depende do tempo integral, embora seja melhor com ele; que emprega formação integral em seus aspectos cognitivos, culturais, éticos, estéticos e políticos e que seja pública e democrática (Cavaliere, 2014, p. 1214).

É nessa perspectiva mais abrangente que várias análises de autores, por exemplo, Abreu e Bernado (2016), Coelho, Marques e Branco (2014), Ferreira e Rees (2015) e Sousa

(2016), trazem concepções de que a educação integral deveria reconhecer o educando como um todo, e não como um ser fragmentado.

Por outro lado, Moelechk (2018) evidencia que, mesmo com os vários sentidos atribuídos à educação integral no Brasil, podem-se identificar alguns eixos que norteiam o debate do tema, ou seja, para a concepção de educação integral, devem-se considerar três aspectos basilares: que a *jornada escolar* pode ou não ser ampliada; que o *espaço do processo educativo* pode se dar na escola ou ir para além de seus muros envolvendo a comunidade, o bairro e a cidade; e que o *papel da escola* pode ser restrito à instrução e à aprendizagem cognitiva ou abranger os processos formativos dos sujeitos em suas múltiplas dimensões – cognitiva, afetiva, corporal, estética, emocional, ética, política.

Outro aspecto relevante quando se aborda educação integral foi salientado por importante contribuição de Cavaliere (2007) ao assinalar que diferentes visões da escola de tempo integral podem levar até mesmo a projetos com objetivos antagônicos, como observado nas quatro concepções de escola de tempo integral que identificou no Brasil entre as décadas de 1990 e início de 2000:

a) a de cunho assistencialista em que a escola deve ser direcionada para os desprivilegiados, que supra deficiências gerais da formação dos alunos, substitua a família e onde o mais relevante não é o conhecimento, e sim a ocupação do tempo e a socialização primária;

b) a de cunho autoritário, na qual a escola é uma espécie de instituição de prevenção ao crime, em que estar na escola é melhor do que estar na rua. E, segundo a autora, uma concepção dissimulada dos antigos reformatórios, fruto do medo da violência e da delinquência;

c) a de concepção democrática que vislumbra um papel emancipatório proporcionado por uma educação mais efetiva do ponto de vista cultural, dos conhecimentos, do espírito crítico e das vivências democráticas;

d) a de uma educação multissetorial, que independe da estruturação de uma escola de horário integral e que pode e deve se fazer também fora da escola. Nessa visão, como as estruturas de Estado, isoladamente, seriam incapazes de garantir uma educação para o mundo contemporâneo, haveria a necessidade de uma ação diversificada, de preferência de setores não governamentais, para dar conta de uma educação de qualidade.

Por sua vez, Moelechk (2018), perseguindo outra trajetória analítica, identificou seis concepções de educação integral no sentido da organização escolar ao longo de nossa histórica no País: concepção integralista; concepção socialista/anarquista; concepção

escolanovista; concepção dos centros integrados de educação; concepção das cidades educadoras; concepção do PME, as quais serão descritas a seguir.

A concepção integralista ganhou esse nome em virtude de ser concebida dentro do movimento integralista autoritário, conservador e elitista da ação integralista brasileira. Sua concepção de educação integral tinha papel moralizador e disciplinador, articulando Estado, família e religião por meio da escola, cuja orientação tinha um sentido básico de formação doutrinária, incluindo a dimensão religiosa na educação escolar, moldando o indivíduo de acordo com os interesses do Estado.

A concepção socialista e anarquista tinha orientações político-ideológicas opostas às do movimento integralista. Defendia uma escola primária pública e laica para todos e uma educação do homem completo, radicada na formação integral, abrangendo as dimensões físicas, intelectuais e morais dos indivíduos, o que traduzia suas críticas à falta de acesso dos trabalhadores à educação e aos métodos tradicionais de ensino. A educação também era vista como um instrumento de transformação social para uma sociedade igualitária e ou libertária.

A concepção escolanovista possuía uma orientação liberal, fruto do movimento dos anos 1920 e 1930 em defesa de uma educação escolar pública, laica, obrigatória e de qualidade, como um direito de todos. Defendia a ampliação das funções da escola e o aumento da jornada escolar discente nos distintos níveis de ensino. Tinha a participação de Anísio Teixeira, que defendia uma educação escolar que, além da mera instrução, deveria trabalhar a cultura, a socialização primária, a preparação para o trabalho e para a cidadania. Em decorrência de sua idealização, Anísio Teixeira criou um complexo educacional nos anos 1950 e 1960 denominado Centro Educacional Carneiro Ribeiro, onde desenvolveu uma experiência de educação integral realizada nas escolas-classe e nas escolas-parque.

A concepção dos centros integrados de educação surge nos anos 1980, no contexto dos movimentos pela redemocratização do Brasil, com a criação, no Rio de Janeiro, dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), idealizados por Darcy Ribeiro, que resgata a concepção e a experiência de educação integral de Anísio Teixeira e a influência do pensamento de Paulo Freire. Darcy Ribeiro defendia uma escola democrática e de enfrentamento das desigualdades sociais e atribuía à educação um papel fundamental no desenvolvimento e transformação social do País. Os CIEPs ofereciam, além da educação, saúde, cultura, atendimento odontológico, reforço psicológico e assistência familiar. Foram localizados preferencialmente nas regiões mais pobres do estado do Rio de Janeiro, deixando clara sua função de combate à pobreza e ao abandono das crianças e adolescentes.

A concepção das cidades educadoras surge nos anos 1990 no Brasil a partir do I Congresso Internacional de Cidades Educadoras em Barcelona, que trouxe o conceito de cidade educadora propondo práticas educativas em jornada ampliada que explorassem territórios da cidade, entendendo-a como espaço de exercício da cidadania. Diversas e distintas experiências de educação integral inspiradas nesse movimento se difundiram por municípios brasileiros. Algumas de suas características comuns são: divisão das atividades entre turno e contraturno; oficinas nas áreas de cultura, artes, lazer e esportes; participação ou parceria da comunidade por meio de Organizações Não-Governamentais (ONGs), associações de bairro, centros de cultura, parques, clubes, igrejas, universidades, empresas, entre outros.

A concepção do PME foi lançado no âmbito do Plano de Desenvolvimento da Educação, e, sob a influência de princípios e experiências da concepção das cidades educadoras, incentiva atividades complementares em espaços externos à escola, envolvendo a comunidade, nas formas de cinema, teatro, música, museu, parques, vizinhanças, entre outros, incluindo a participação do chamado terceiro setor. As atividades complementares ao turno escolar regular são voltadas aos alunos "mais necessitados" e ofertadas por instituições distintas da escola e mesmo fora de suas dependências. Ampliam-se as funções da escola com questões relativas à: redução da evasão, reprovação e distorção idade/série; oferta de atendimento educacional especializado às crianças e adolescentes com necessidades educacionais especiais; prevenção e combate ao trabalho infantil e exploração sexual e outras formas de violência contra crianças e adolescentes; interação em torno de práticas esportivas educacionais e de lazer; aproximação entre escola, família e comunidade, entre outros.

Na legislação federal brasileira, conforme retratado por Oliveira (2019), também é possível observar referências à terminologia *tempo integral* ou *ampliação da jornada escolar*, como na Lei de Diretrizes e Bases de 1996; na Portaria Interministerial 17/2007, que institui o PME; no PNE (2014-2024), Lei 13.005/2014; e na Portaria MEC 1.144/2016, que institui o Programa Novo Mais Educação.

Ao abordar o PME, Mosna (2014) revela que os termos tempo integral e educação integral são muitas vezes usados com a mesma semântica, sendo conceitos distintos que se completam. Conforme Reis (2014), o *Manual Mais Educação* publicado pelo MEC em 2009 não explicita o que seria desenvolvimento integral em sua concepção de educação integral segundo o Estado, o que representaria uma definição reducionista e limitada. Seguindo essa linha, Silva e Silva (2014) ressalvam que a ampliação da jornada escolar, na perspectiva da educação integral, nunca foi muito bem definida no escopo do PME.

Com relação ao uso da expressão *educação em tempo integral* como sentido de educação integral, ela se apresenta em vários trabalhos que analisam de formas diversas o PME, como em Sousa (2016), Rabesco (2015), Lacerda (2019), Oliveira (2019), Cardoso (2018), Guimarães (2018), Reis (2014), Santos (2014), Figueiredo (2018), Jesus e Silva (2019), Brum e Orth (2016), Cararo (2015), Fonseca (2014), Mendonça (2017), visto que é o termo utilizado para regulamentar as atividades de complementação curricular da educação básica em tempo integral representando uma jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total em que o aluno permanece na escola, ou em atividades escolares em outros espaços educacionais.

Recentemente, diversos autores, por exemplo, Cavaliere (2009), Coelho e Mauricio (2016), Jesus (2014), Silva, P. (2017), Cararo (2015), Assis e Silva (2018), Messa (2019), Monteiro e Scaff (2015), Roveroni, Momma e Guimarães (2019), demonstram experiências de educação integral utilizando duas denominações: escolas de tempo integral e alunos em tempo integral. Cavaliere (2009, p. 52) apresenta estes dois formatos da seguinte forma: a) escolas de tempo integral: aquela que tende a investir em mudanças no interior das Unidades Escolares; e b) alunos em tempo integral: aquela que tende a articular instituições e projetos da sociedade que ofereçam atividades aos alunos no turno alternativo às aulas, não necessariamente no espaço escolar, mas preferencialmente fora dele.

Na análise de Silva, B. (2017), o primeiro formato segue uma linha que vai em direção à concepção liberal da educação integral em tempo integral de Anísio Teixeira, que defendia uma readequação das atividades pedagógicas em uma ampliação da jornada escolar conjugada à necessidade de capacidade de atendimento a todos os alunos da escola pública. O segundo formato traz conceitos como o de *educação permanente* – em que a educação deveria ser pensada de forma permanente e por diferentes instituições, tendo a escola como elemento essencial e *cidade educativa* – práticas educativas em jornada ampliada que explorem territórios da cidade, que fizeram parte do relatório *Aprender a Ser*, produzido pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) no início dos anos de 1970.

No que se refere à concepção de educação integral no PNME, vários autores como Cardoso (2018), Oliveira (2019), Silva M. (2018), Figueiredo (2018) demonstram que o plano se afasta desse conceito, ao se concentrar na elevação da aprendizagem dos alunos nas disciplinas de português e matemática, abrangendo uma visão reducionista e fragmentada de educação, na qual o que importa é avaliar e quantificar o que o aluno conseguiu aprender, por meio de números pouco representativos, não se reconhecendo o indivíduo como um todo.

Nesta reflexão, vale ressaltar o raciocínio de Menezes (2012) ao analisar que a educação é integral por direito consubstanciado na Constituição Federal de 1988. Explicita que a condição do direito está associada a uma educação integral, visto que a educação é dada como *direito de todos e dever do Estado e da família* (art. 6.º) e visa *o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho* (art. 205). Nesse sentido, a expressão *educação integral* constitui-se pleonasmo, pois ou a *educação é integral ou ela não pode ser chamada de educação* (Menezes, 2012, p.139).

1.1.3. O surgimento do PME e seus desdobramentos

Os resultados da pesquisa sobre política de educação integral em tempo integral no Brasil, no período 2007 a 2019, apontam para uma ampla produção acadêmica sobre o tema, e o PME surge como referência de estudos em face de seu papel indutor da política de educação integral no Brasil em anos recentes, o que nos remete a uma abordagem desses trabalhos.

Na compreensão de diversos autores como Sousa, Espírito Santo e Bernado (2015), Perrude (2013), Mota Junior e Maues (2014), Flach (2015), Souza (2010), Bendrath (2008), Tavares e Corsetti (2019), Jesus e Silva (2019), Libâneo (2016), o surgimento do PME segue precedentes de uma trajetória de fatores externos que impactaram as políticas públicas em geral, tanto no Brasil como na América Latina. Guimarães (2018) retrata que as políticas de educação na América Latina, entre elas a política de ampliação da jornada escolar, foram concebidas sob a égide das reformas de Estado de cunho neoliberal nos anos de 1990, pautada pela tentativa de aumentar sua eficiência e capacidade de regulação por meio da Administração Pública Gerencial conhecida como *New Public Management* ou *Nova Gestão Pública* (NGP), que se orienta, basicamente, pelo controle dos resultados. Essas reformas têm direcionado as políticas sociais para ações compensatórias, destinadas aos grupos socialmente vulneráveis.

Em análise sobre as políticas educacionais brasileiras dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, Jesus e Silva (2019) ressalta que essa nova forma de administração pública conhecida como NGP surge da crítica ao Estado de Bem-Estar Social, ao planejamento centralizado e ao papel indutor e promotor do bem social exercido preponderantemente pelo Estado, e é motivada, principalmente, pela crise econômica mundial dos anos 1980 e 1990. Essa nova forma de concepção do Estado levou à redução de gastos públicos, privatizações de alguns serviços públicos e à reorientação na condução das políticas sociais com a focalização da oferta nos mais pobres, público-alvo de programas sociais.

Nessa perspectiva, Oliveira (2019) entende que foi diante dessa grave crise que se estabeleceram, mediante o chamado *Consenso de Washington*, propostas de reformas de Estado pautadas pela descentralização, desconcentração e privatização, necessárias para que a América Latina saísse da crise de estagnação, inflação, recessão e dívida externa em que se encontrava e assim retomasse o caminho do crescimento, voltando-se para o combate à pobreza. Na análise de Flach (2015), as orientações do Consenso de Washington propunham a redução do Estado e a abertura dos mercados no sentido de que a maior concorrência estimule a produtividade e a competitividade. Esse ideário se mostrou presente também no campo educacional e influenciou as políticas públicas do governo brasileiro para o setor educacional a partir dos anos 1990. Por meio do Consenso de Washington, propostas de adequações econômicas eram impostas, tanto pelo BM quanto pelos demais organismos multilaterais de financiamento, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), aos países em desenvolvimento, e muitas dessas regras afetavam a área educacional, como se pode observar a seguir.

Seguindo as orientações do Consenso de Washington, Pio (2014) assevera que o Brasil propunha a superação do modelo administrativo burocrático, voltando suas ações para o modelo gerencial, definido como aquele capaz de garantir a eficiência e a qualidade na prestação de serviços. Tais reformas introduzidas a partir dos anos de 1990, baseadas na redução de custos e melhoria na qualidade do atendimento aos cidadãos, desenvolveram-se pautadas pela flexibilidade, descentralização e desregulamentação, o que fragmentou a educação brasileira.

Assim, para a educação, o objetivo da administração pública gerencial era implantar a *educação de qualidade* em uma perspectiva gerencialista voltada exclusivamente para a formação do indivíduo, visando ao atendimento ao mercado de trabalho (Oliveira, 2019). Na concepção de Fonseca (2014), foi a partir dos anos de 1980 que a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Cepal e o Fundo Internacional de Emergência das Nações Unidas para a Infância (Unicef) passaram a participar com maior frequência do encaminhamento e do financiamento das políticas, consequentemente influenciando a conceituação de qualidade da educação.

Na análise de Libâneo (2016), a melhoria da qualidade se encontra nos termos da Declaração Mundial sobre Educação para Todos, elaborada na Conferência Mundial de Jontien em 1990, ao explicitar que aprender de fato “significa aprender conhecimentos úteis, habilidades de raciocínio, aptidões e valores” e, por isso, “a educação básica deve estar

centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem para o que se requer sistemas de avaliação de desempenho" (Libâneo, 2016, p. 45).

Oliveira (2019), ao examinar os programas PME e PNME, já adentrando no século XXI, constata traços ideológicos neoliberais, de concepção gerencialista de educação, no primeiro, ao deixar sem uma proposta de formação, tanto os docentes das instituições escolares quanto o trabalho voluntário, e no segundo, ao atender às exigências das agências internacionais, avaliando-as como políticas focalizadas, excludentes e neoliberais (Florencio; Fialho; Almeida, 2017; Cardoso, 2018), que veem a educação somente como fator de desenvolvimento da sociedade capitalista, e não como fator de desenvolvimento humano.

Na análise de Jesus e Silva (2019), apesar da implementação de políticas importantes pautadas pelo direito à educação e inclusão social de crianças e adolescentes, como PME durante a gestão dos Presidentes Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, observa-se a permanência de políticas educacionais de cunho gerencial neoliberal visando à eficiência dos gastos e eficácia dos resultados educacionais, o que demonstra modelos e concepções distintas de justiça social e escolar presentes nas políticas educacionais.

Nesse contexto, é criado o PME pela Portaria Interministerial 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/2010, concebido como política indutora de educação integral do MEC para as redes de ensino estaduais e municipais. O programa amplia a jornada escolar para, no mínimo sete horas diárias, por meio de atividades optativas: acompanhamento pedagógico; educação ambiental; esporte e lazer; direitos humanos em educação; cultura e artes; cultura digital; promoção da saúde; comunicação e uso de mídias; investigação no campo das ciências da natureza e educação econômica.

Por ser considerado o principal programa indutor de políticas públicas de educação integral em tempo integral do governo federal em período recente, o PME foi analisado em distintos trabalhos tanto em análises da proposta como em estratégias de gestão por autores como: Cavaliere (2014), Vivian (2015), Cardoso (2018), Flach (2015), Mosna (2014), Schimonek (2017), Vasconcelos (2012), Abreu e Bernado (2016), Leandro (2014) e Miguel (2015).

O PME envolveu, também, estudos de caso em várias localidades do País, trazendo um rico material sobre o tema retratado em trabalhos como os de: Figueiredo (2018), Alves (2013), Brum e Orth (2016), Cararo (2015), Guimarães, (2018), Fonseca (2014), Jesus (2014), Miguel (2015), Mendonça (2017), Lacerda (2019), Klebis, Paiola e Lima (2015), Pio (2014), Reis (2014), Santos, Gonçalves e Paludo (2018), Silva, Busnello e Pezenatto (2013), Silva e Silva (2014), Sousa (2016), Vasconcelos (2012), Vivian (2015) e Mosna (2014).

Na ótica de Cararo (2015), o agente preponderante de ação indutora do PME é o financiamento, no entanto pondera que uma gestão democrática é fundamental para a consolidação da educação integral como política pública e deve envolver as secretarias de educação, as unidades educativas, além da criação de mecanismos de participação colegiada. Carvalho, Barbosa e Soares (2019), Lacerda (2019), Mosna (2014) e Vivian (2015) demonstram que o PME foi operacionalizado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), advindo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e também do Fundeb por uma política focalizada, ou seja, direcionada às escolas que obtiveram baixo desempenho no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Como analisado anteriormente, o conceito de educação integral é muito debatido pela sua amplitude e polissemia. É nesse sentido que Cavaliere (2014) criticou o que vem sendo chamado de educação integral em abordagens ao Programa, mostrando que essa referência, equivocadamente, fazia jus a um grande conjunto de atividades de diferentes naturezas, às quais se junta o reforço escolar, destacando que há outros programas estruturados na chamada educação integral como o Segundo Tempo do Ministério dos Esportes, e no MEC o Escola Aberta e o ProEMI. A autora ainda acrescenta que, apesar da utilização do termo *educação integral* pelo PME, no sentido de empenhar esforços na formação integral do indivíduo em seus aspectos cognitivos, culturais, éticos, estéticos e políticos, o tipo de trabalho que vem sendo realizado nas escolas "na maioria das vezes passa longe de uma prática que poderia vir a ser nominada de educação integral, visto que o modelo organizacional é liminarmente incompatível com a sua realização" (Cavaliere, 2014, p. 1214).

No entanto, Guimarães (2018), em análise do PME, expõe que o Decreto 7.083/2010 foi uma importante legislação, porque regulou no âmbito do Mais Educação o que era *educação em tempo integral* antes inexistente.

Além de seu caráter indutor, o PME apresenta-se como política compensatória como retratado por Libâneo (2016), Moelechk (2018), Schimonek (2017), Souza (2013), Souza *et al*. (2017), Zapletal (2017), Pio (2014), Reis (2014), Vivian (2015), Santos (2014), Cavaliere (2014), Ferla, Batista e Souza (2018), Jacomeli, Barão e Gonçalves (2018) e Leandro (2014). No entendimento de Soares, Brandolin e Amaral (2017), Lacerda (2019) e Vasconcelos (2012), a concepção de educação integral do PME tem um viés de assistência social e educacional como prioridades, visando à proteção social e à garantia de direitos a crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade social. A análise de Fonseca (2014) chama atenção para a vinculação do PME ao Programa Bolsa Família na busca por combater a desigualdade educacional e ampliar seu alcance para setores anteriormente não incluídos,

como escolas rurais. Na mesma linha, Oliveira (2019) e Reis (2014) assinalam que o PME foi uma estratégia do Governo Federal para fomentar a ampliação da jornada escolar nas redes estaduais e municipais de educação como forma de diminuir as desigualdades educacionais, caracterizando-se como uma política redistributiva de combate à pobreza. Ademais, Cavaliere (2014, p. 1210) destaca que o PME propôs uma concepção singular de educação integral, ou seja, oferta de atividades complementares ao turno escolar regular, voltadas aos alunos *mais necessitados* e que podem ser oferecidas por outras instâncias que não a escola dentro ou fora de suas dependências, embora sob sua coordenação, por agentes voluntários para além dos professores.

Nessa perspectiva, Perrude (2013) destaca que o PME aponta para a construção de uma Eiti aproveitando as condições já existentes em articulação com outros atores da comunidade em uma possível estratégia para otimizar o espaço da escola, diante da falta de políticas de atendimento a crianças e adolescentes em virtude do crescente processo de precarização social das famílias. E acrescenta que essa política, em consonância com a doutrina liberal, utiliza a função da escola como instrumento de equalização de oportunidades, dissimulando mecanismos de discriminação tanto da educação quanto da ordem econômica. Simultaneamente a esse entendimento, Silva e Silva (2014) desvelam que, no âmbito da política educacional, tal concepção política visava a combater a desigualdade, regredindo assim à doutrina do liberalismo conservador e anulando conquistas parciais do projeto keynesiano.

Avançando na análise desse contexto, Libâneo (2016) pondera que tal política compensatória voltada para a população de baixa renda enxerga a escola apenas como lugar de proteção social, o que dilui seu papel de promover, por meio do ensino-aprendizagem, o domínio de conhecimentos, habilidades e atitudes e, com base nesse domínio, o desenvolvimento mental, afetivo e moral dos alunos. Além disso, uma visão de escola fora da esfera do conhecimento, da aprendizagem e do desenvolvimento das capacidades intelectuais torna inútil uma abordagem sobre ampliação da jornada escolar, superação das desigualdades sociais e reconhecimento e respeito à diversidade (Guimarães, 2018).

Santos, Gonçalves e Paludo (2018) asseveram que a concepção de educação integral por meio de políticas compensatórias propagadas pelo PME em conformidade com a concepção capitalista confere um sentido radicalmente oposto à educação integral na perspectiva da emancipação humana.

Outro aspecto da política do PME abordado por autores como Cararo (2015), Libâneo (2016), Sousa, Espírito Santo e Bernado (2015) e Oliveira (2019) trata-se da questão da

intersetorialidade que envolveu o Programa, considerada uma inovação positiva em relação a outros programas implementados anteriormente no País.

Nos documentos do PME em análise de Cararo (2015), a questão da intersetorialidade é assumida como um paradigma estruturante inserido na gênese do Programa. Ela representou uma forma mais eficiente para o funcionamento das políticas públicas a favor da educação integral, como também potencializou a democratização do acesso aos direitos sociais e da igualdade de oportunidades de serviços homogeneizados para a oferta de múltiplas e distintas oportunidades.

Libâneo (2016) reflete que a política da educação integral deve considerar a intersetorialidade da gestão pública sem se esquecer da importância da articulação com as organizações da sociedade civil e as comunidades locais, na perspectiva de que o Estado compartilhe com a sociedade e as comunidades as responsabilidades pela escola pública.

Na formulação política da educação integral do programa, é observada em vários trabalhos, como em Jesus e Silva (2019), Santos (2014), Silva e Silva (2014), Cavaliere (2014), Zapletal (2017), Figueiredo (2018), a adoção da concepção das Cidades Educadoras. Jesus e Silva (2019) afirma que a ideia de *Cidades Educadoras* constituiu-se por meio de redes socioeducativas, com parcerias entre a escola e os diversos setores da sociedade, amparando-se em uma perspectiva de formação integral dos estudantes. Por conseguinte, crianças e adolescentes, principalmente os mais vulneráveis socialmente, passaram a permanecer por mais tempo na escola, recebendo cuidados e tendo oportunidades educativas de lazer, cultura e esporte a que antes não tinham acesso.

Um aspecto importante verificado por Zapletal (2017) e Miguel (2015) em suas análises foi que o PME defendia a gestão democrática escolar, assinalando que tal gestão possuía uma concepção de gestão educacional voltada para uma política pública intersetorial. Cararo (2015) e Fonseca (2014) também corroboram essa visão, defendendo que secretarias de educação e as unidades educativas, além de criarem e exercitarem mecanismos de participação colegiada, precisavam utilizar essas ações para a construção de um projeto de Eiti que contribuísse para a consolidação da educação integral como política pública. Miguel (2015) destaca que as escolas que elaboraram o plano de atividades do PME com a comunidade tiveram maior êxito na implantação e no desenvolvimento do programa. Aquelas em que os gestores fizeram o plano sem dialogar com os pares apresentaram dificuldades na execução do programa e, em alguns casos, solicitaram devolução dos recursos, alegando impossibilidade de realizar o plano apontado no sistema.

Por outro lado, Cavaliere (2014) analisa o modelo do PME como contraditório ao trilhar dois caminhos paralelos de uma gestão. Por um lado, desenvolveu uma gestão burocrática centralizada com relação direta entre instâncias do MEC e, por outro lado, uma gestão gerencial com forte participação do terceiro setor, o que não levou a soluções para problemas de precariedade das escolas, estabilidade docente e práticas democráticas de gestão escolar.

A participação do terceiro setor foi analisada como estratégia de parcerias público-privadas para a implementação do Programa nas escolas por diversos autores observados como Moelechk (2018), Silva (2016), Abreu e Bernado (2016), Cavaliere (2007), Figueiredo (2018), Oliveira (2019), o que, segundo Abreu e Bernado (2016), poderia se tornar uma valiosa ação se trabalhada na proposta de ofertar às crianças, jovens e adolescentes uma formação mais completa.

Em substituição ao PME, foi instituído o PNME pela Portaria 1.144, de 10 de outubro de 2016, cujo foco é a melhoria da aprendizagem dos alunos em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental (Figueiredo, 2018). A justificativa da substituição foi o fato de o PME não ter atingido as metas estabelecidas pelo Ideb. Assim, o Novo Mais Educação assume uma política de acordo com as exigências e orientações da Unesco direcionadas à educação básica, voltada para a avaliação de desempenho (Oliveira, 2019). Se o Plano ficar reduzido à dimensão cognitiva de conteúdos curriculares, não vai gerar participação e autonomia dos segmentos escolares, nem apresentar nenhuma concepção de educação integral, não contribuindo para o desenvolvimento crítico e emancipatório dos estudantes (Cardoso, 2018).

Na análise de diversos estudos como os de Silva M. (2018), Figueiredo (2018), Guimarães (2018), Cardoso (2018), Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017), o PNME apresenta uma proposta que retrocede aos caminhos que vinham sendo trilhados rumo a uma escola de vivências reflexivas, de tempos e espaços ampliados, de formação mais humanizada, democrática e emancipadora. De acordo com os autores, a finalidade formativa do Programa Novo Mais Educação não está voltada para uma formação humana multidimensional, mas sim para uma formação escolar que possibilite o alcance de metas.

1.1.4. A influência dos organismos internacionais nas políticas de educação em tempo integral no Brasil

Em diversos estudos como apontado por Silva (2016), Libâneo (2016), Leandro (2014), Florencio, Fialho e Almeida (2017), a influência de organismos internacionais na política educacional tem sido impactante nas políticas de educação integral do Brasil e América Latina. E se tornaram mais presentes a partir dos anos de 1990 no Brasil. O entendimento dessa influência é importante na medida em que afeta a política educacional do País.

Florencio, Fialho e Almeida (2017) relembram que a criação desses organismos se deu após a Segunda Guerra Mundial, inicialmente com o intuito de financiar a reconstrução dos países destruídos pela guerra, sendo mais tarde incorporadas outras instituições que se apresentaram como promotoras de desenvolvimento socioeconômico.

Para entender o papel dos organismos internacionais no Brasil, Libâneo (2016) contextualiza os anos de 1980 e 1990 retratando as bases do pensamento político-econômico desses organismos. Descreve que nos governos Thatcher e Reagan consolidou-se a doutrina neoliberal assentada no tripé desregulação, privatização e liberalização dos mercados e em políticas de reformas que visavam à modernização do Estado, traduzida por redução do seu papel no mercado ou redução de suas políticas públicas.

Nas investigações de Libâneo (2016), Mota Junior e Maues (2014), Silva, P. (2017), Souza (2013) e Sousa, Guimarães-Iosif e Zardo (2018), a influência dos organismos internacionais nas políticas educacionais decorre da internacionalização das políticas educacionais no contexto da globalização cujas agências multilaterais formulam recomendações sobre políticas públicas para países emergentes ou em desenvolvimento. Destaca-se nas reflexões de Tavares e Corsetti (2019) que a internacionalização de políticas educacionais gerada por organismos internacionais iniciou na década de 1980, mas concretizou-se principalmente nos anos 1990.

Florencio, Fialho e Almeida (2017) asseveram que, na década de 1980, os países de terceiro mundo sofreram em função do endividamento ocasionado pela dívida externa, amargando imposições de políticas públicas pelo BM, entre elas a política educacional, como condição para renegociações e novos empréstimos. Silva M. (2018) traz uma contribuição sobre a análise do modelo educacional do projeto neoliberal para as nações do terceiro mundo e afirma que esse modelo estimula a privatização competitiva em diversos níveis; restringe e secciona os vários níveis de ensino, bem como o acesso ao conhecimento, à criação e

produção científica e tecnológica e à formação profissional, impedindo que a educação seja realizada para todos, em todos os níveis, tornando-se uma educação cada vez mais seletiva.

Perrude (2013) pondera que uma forte influência de organismos multilaterais nas mudanças ocorridas nas políticas educacionais na América Latina ocorreu a partir dos anos de 1980, observadas nas propostas de documentos nos acordos desses organismos com os países da região. Silva, P. (2017) analisa que no Brasil e América Latina foram firmados compromissos pelo MEC com esses organismos para uma agenda globalmente estruturada no sentido de levar as recomendações dos projetos internacionais às escolas e que modifiquem discursos, práticas e relações, em seu interior, influenciando a gestão e a organização do trabalho docente, buscando construir um consenso sobre os rumos das reformas educacionais.

Leandro (2014) observa que, a partir da década de 1990, o projeto de educação para a América Latinada passava pela Unesco, BM e OCDE, tendo como referenciais bases neoliberais e a lógica de mercado. Assim, passaram a dar maior destaque a uma qualidade da educação a ser avaliada pelo rendimento escolar dos alunos por meio de resultados de testes e medidores da aquisição da aprendizagem preterindo a diversidade dos universos escolares.

De acordo com Tavares e Corsetti (2019), essas políticas, que inicialmente tiveram de ser, de algum modo, impostas pelas agências internacionais de financiamento, mediante as chamadas condicionalidades, perdem o caráter de imposição, pois são assumidas pelas próprias elites econômicas e políticas dos países latino-americanos.

Como observado em várias produções acadêmicas, as políticas educacionais de jornada ampliada no Brasil inserem-se em um contexto político e econômico mais amplo. Sousa, Guimarães-Iosif e Zardo (2018) analisam que as agências multilaterais, tais como o BM, a Unesco, a OCDE, ao definirem a agenda global da educação, consultorias, avaliações e/ou proposições de *soluções* para o processo de criação de políticas nacionais, influenciaram e continuam influenciando atores nacionais e internacionais na definição das políticas de educação integral, que, por meio de acordos e parcerias, disseminam valores e concepções que sustentam as práticas educativas.

A ampliação da jornada e diversificação das atividades no ambiente escolar é uma discussão que tem se fortalecido desde a década de 1990, em diversos países da América Latina, apresentando-se como uma política redistributiva para os setores sociais mais pobres e um recurso para a elevação do rendimento estudantil nas disciplinas. Destaca que, no início do século XXI, a base de orientação para a educação na América Latina foi o compromisso Educação para Todos (EPT), instituída em 2000 pelo Fórum Mundial de Educação organizado pela Unesco, com a participação do BM, PNUD, Fundo de População das Nações Unidas

(UNFPA) e Unicef. Silva (2016) ressalta que, em 2011, a influência da VI Internacional de la Educación para América Latina foi importante para reafirmar os compromissos instituídos em Jomtiem (1990) e Dakar (2000), cujos representantes de instituições sindicais e organizações sociais de 166 países definiram entre as principais metas para a educação a serem atingidas até 2021: a promoção de uma educação pública de qualidade, sendo 155 países, entre os quais o Brasil, que subscreveram a declaração assumindo o compromisso de garantir a educação básica de qualidade para todas as pessoas, crianças, jovens e adultos (Flach, 2015).

Salienta-se no estudo de Silva e Silva (2014) que os organismos internacionais passaram então a incorporar temas como justiça, equidade e inclusão, os quais deveriam figurar nas políticas educativas para países emergentes, em torno da defesa da educação como alívio da pobreza. De acordo com Libâneo (2016), essa defesa da educação é colocada como estratégia do Estado para solução de problemas sociais e econômicos que venham afetar a ordem social e política.

Nessa mesma linha, a ênfase na pobreza dada pelos organismos internacionais, ressaltada por Cararo (2015), tem base em orientações de vertente neoliberal de alívio da pobreza naturalizando a exclusão de imensos contingentes da população pobre, cuja situação não é mais compreendida como temporária nem sua superação passível de debate. A partir dessa concepção, a questão da pobreza deveria ser tratada no âmbito da educação básica por dois motivos: de um lado, por possibilitar a ampliação, ainda que de forma precária, da presença do Estado no ensino básico para segmentos da população que não teriam acesso a outras formas de integração; e, de outro, a difusão da ideia de que seria por meio da educação escolar que o pobre asseguraria novas condições de empregabilidade, aumentaria sua produtividade e modificaria seu comportamento.

Os organismos internacionais que mais atuam no âmbito das políticas sociais, especialmente da educação, conforme Silva (2016), Libâneo (2016) e Leandro (2014), são a Unesco, o BM, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o PNUD e a OCDE, atuando por meio de conferências e reuniões internacionais, tais como as que ocorreram na: Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), Conferência de Cúpula de Nova Délhi, Índia (1993), Cúpula Mundial de Educação para Todos – Dakar (2000), cujas orientações se reproduzem em diretrizes, programas, projetos de lei etc.

Florencio, Fialho e Almeida (2017), Silva (2018) e Souza (2013) acrescentam que, em posição conjunta, BM, PNUD, Unicef e Unesco, na Declaração Mundial sobre Educação para Todos, colocam a educação como pedra angular do crescimento econômico e do desenvolvimento social e um dos principais meios para melhorar o bem-estar dos indivíduos.

Fica evidente nas análises de Mota Junior e Maues (2014) e Bendrath (2008) que, desde a década de 1990, organismos multilaterais como o BM, a Unesco, a Organização Mundial de Comércio (OMC) e a OCDE têm orientado as políticas educacionais nos países periféricos em função de novas possibilidades para sua exploração econômica e a necessidade de geração de trabalhadores adequados às novas exigências produtivas e organizacionais dos novos processos produtivos.

Estudos de Silva, P. (2017), Silva M. (2018), Sousa, Espírito Santo e Bernado (2015), Perrude (2013) e Flach (2015) ainda apontam que, em razão das mudanças na economia global e da promoção de políticas neoliberais nas avaliações do BM, a educação básica é vista como *capital humano*, que nos países semicoloniais, denominados por esse organismo de *países em desenvolvimento*, supostamente teria um papel central no processo de superação do atraso.

Em análise do documento *Achieving World Class Education in Brazil: The Next Agenda* do BM, de 2012, sobre um balanço de quase duas décadas de reformas educacionais e novas orientações para que o governo brasileiro siga os caminhos apontados pela regulação educacional e atinja os padrões dos países da OCDE, Mota Junior e Maues (2014) sustentam que essas proposições expressam uma concepção liberal da sociedade e da educação em conformação com um modelo de educação baseado na teoria do capital humano. A ideia central da teoria do capital humano é a de que um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação corresponde a um acréscimo marginal de capacidade de produção. Tal teoria parte da concepção de que uma quantidade ou um grau de educação e de qualificação que agregue conhecimentos, habilidades e atitudes possibilita potencializar a capacidade de trabalho e produção dos trabalhadores (Frigotto, 1996).

Nessa mesma linha, Souza (2010) ressalta que a interferência dos organismos internacionais, em especial do BM, da Unesco e da OCDE, com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), pode ser observada por meio de acordos de cooperação técnica, organização de uma rede mundial de avaliação externa dos sistemas de ensino e validação das competências para os futuros trabalhadores da nova sociedade do conhecimento.

Por outro lado, Florencio, Fialho e Almeida (2017) analisam que muitas ações e normatizações do sistema educacional brasileiro implementadas pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) foram fidedignas à orientação dos organismos internacionais e, em certa medida, as do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e também as de Dilma Rousseff (2011-2016) deram continuidade a tais orientações. Pio (2014) afirma que as

reformas verificadas na educação nos dois mandatos do governo de Fernando Henrique e Luiz Inácio Lula da Silva tiveram orientação de organismos internacionais e desenvolveram-se pautadas pela flexibilidade, descentralização e desregulamentação voltando sua atenção para programas que fossem capazes de combater rapidamente a pobreza dos países latino-americanos.

Souza (2012), Leandro (2014), Jesus (2014) e Reis (2014) compartilham da posição de que a lógica das políticas educacionais brasileiras tem sido a institucionalização das determinações de organismos internacionais como o BM, que veem na educação um dos meios para a adequação social às novas configurações do desenvolvimento do capital. Em posição adversa, Cararo (2015), apesar da subordinação dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff aos organismos multilaterais, considera reducionista a afirmação de que a educação no País seja determinada pela agenda internacional do BM.

Nas contribuições de diversos autores como Alves (2013), Santos, Gonçalves e Paludo (2018) e Silva e Silva (2014), Silva, B. (2017), Silva M. (2018), Souza (2010), Brum e Orth (2016), Fonseca (2014), Silva, P. (2017), o PME é fruto dessas reformas arquitetadas nos anos de 1990, sendo formuladas sob a influência de organismos multilaterais. Ainda para Oliveira (2019), o mesmo ocorre também com o Programa Novo Mais Educação.

Libâneo (2016) assevera que a proposta de educação integral do governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com ampliação da jornada escolar aglutinando políticas sociais de saúde, assistência social, esporte e lazer, mobilizando a participação de empresas, famílias, integrantes da sociedade civil e voluntários, no sentido de alívio da pobreza, especialmente de grupos em situação de vulnerabilidade e risco social, está em consonância com as orientações de organismos internacionais.

De acordo com Silva e Silva (2014), o PME nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e de Dilma Rousseff (2011-2016) seguiu o receituário neoliberal de ofertar políticas redistributivas de combate à pobreza no intuito de enfrentar a situação de vulnerabilidade e risco social voltado para a erradicação da pobreza e marginalização.

No caso do Programa Novo Mais Educação, Guimarães (2018), Figueiredo (2018), Cardoso (2018), Oliveira (2019), Carvalho, Barbosa e Soares (2019), Jacomeli, Barão e Gonçalves (2017) analisam que a grande preocupação do programa está voltada para os resultados das avaliações externas representando um aprofundamento ao atendimento das demandas dos organismos internacionais em virtude da instrumentalização do conhecimento ao atribuir ênfase central de aprendizagem às disciplinas de português e matemática.

1.2. Programas federais de educação em tempo integral

Este tópico trata da apresentação em linhas gerais dos programas federais de educação integral em tempo integral. Objetiva-se abordar três propostas de ampliação da jornada escolar vigentes no País, após cerca de um ano e meio do governo Jair Bolsonaro. Duas herdadas do governo anterior, e voltadas para o ensino médio, referem-se ao Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) e ao ProEMI, e a terceira concerne ao Programa Educação em Prática destinado ao ensino fundamental previsto para vigorar em 2021, o que não ocorreu.

No início do governo Jair Bolsonaro, em 11 de julho de 2019, o MEC fez um anúncio por um compromisso pela educação básica por meio da imprensa, que denominou Compromisso Nacional pela Educação Básica, com o objetivo de impulsionar a educação infantil, o ensino fundamental, o ensino médio e a educação para jovens e adultos e tornar o Brasil referência na América Latina até 2030. O compromisso contou com o apoio do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).[1]

De acordo com o Compromisso Nacional, no que tange à educação integral na educação básica, o governo propõe uma revisão do Programa Novo Mais Educação para o ensino fundamental e para o ensino médio, e apoio na continuidade do EMTI.

No portal do MEC, na secção "Programas e Ações", em que são divulgadas as informações pertinentes aos programas, ações, projetos e atividades implementados pela Secretaria de Educação Básica (SEB), encontram-se propostas de ensino em tempo integral para o ensino médio, mas não constava no momento desse acesso proposta para o ensino fundamental.[2]

No portal, observa-se que a proposta do governo federal de ensino em tempo integral para o ensino médio, veiculada pela SEB, é de manter e fortalecer o EMTI, instituído pela Lei 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, pelo governo Michel Temer, conhecida como Novo Ensino Médio, estabelecendo novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o programa por meio da Portaria 2.116, de 6 de dezembro de 2019. O objetivo geral é apoiar a ampliação da oferta de educação em tempo integral no ensino médio nos estados e Distrito Federal, de

[1] Veiculado no Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/79111-mec-pretende-ampliar-vagas-de-ensino-em-tempo-integral. Acesso em: 10 jun. 2020.
[2] Ver Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes. Acesso em: 11 jun. 2020.

acordo com critérios definidos pela referida portaria, por meio da transferência de recursos para as Secretarias Estaduais e Distrital de Educação.

A Portaria 2.116/2019, em seu art. 3.º, estabelece que o programa EMTI terá duração de dez anos, a partir da adesão, considerando-se sua implantação, seu acompanhamento e a mensuração dos resultados alcançados. Destaca-se também o que consta no art. 6.º: as escolas aptas para ingressarem no programa devem seguir os seguintes critérios: I – mínimo de quarenta matrículas no primeiro ano do ensino médio; II – alta vulnerabilidade socioeconômica em relação à respectiva rede de ensino; III – existência de pelo menos três dos seis itens de infraestrutura exigidos no Anexo III a esta Portaria; IV – escolas de ensino médio em que mais de 50% dos alunos tenha menos de 35 horas semanais de carga horária; e V – não ser participante do Programa. São priorizadas as escolas localizadas nas regiões com menores índices de desenvolvimento humano com resultados mais baixos nos processos nacionais de avaliação do ensino médio e que apresentem Indicador de Nível Socioeconômico das Escolas de Educação Básica (Brasil, 2019b).

Em seu art. 8.º, ressalta que o processo de implementação do EMTI ocorrerá de forma gradual para a adesão das novas escolas, devendo iniciar com quarenta matrículas na primeira série e, após três anos, todas as turmas de ensino médio da escola deverão ser de tempo integral, exceto as turmas do turno noturno. Outro ponto a ser observado está no art. 24, afirmando que o programa utilizará como avaliação de resultado a melhoria do Ideb. Por fim, no art. 28, consta que os recursos destinados à implementação e ao desenvolvimento do EMTI serão provenientes do FNDE.

Em sua proposta curricular, posta no § 3.º do art. 12, especifica que a organização curricular deverá contemplar a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e a oferta de diferentes itinerários formativos. Complementando, no § 4.º do mesmo artigo, assinala que a proposta curricular das escolas participantes deve conter a parte flexível em conformidade com as legislações vigentes.

Para dar continuidade ao Programa EMTI, o governo federal mantém a BNCC e a nova estrutura do ensino médio, pilares que já constavam da Portaria 2.116/2019. Portanto, para estruturar o novo ensino médio, o governo manteve o Programa de Apoio ao Novo Ensino Médio (ProNem), instituído pela Portaria do MEC 649/2018 no governo de seu antecessor. O objetivo do ProNem é apoiar as secretarias de educação estaduais e do Distrito Federal na implementação do Novo Ensino Médio, aprovado por meio da Lei 13.415/2017, por meio das seguintes ações: apoio técnico para a elaboração e execução do Plano de Implementação do Novo Ensino Médio; apoio técnico à implantação de escolas-piloto do

Novo Ensino Médio; apoio financeiro; e formação continuada por meio do Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC).[3]

O ProNem, ao ser instituído, tinha como objetivos: I – apoiar as secretarias de educação estaduais e do Distrito Federal para que adaptem seus currículos, contemplando a BNCC, itinerários formativos e ampliação da carga horária mínima para 3.000 horas; II – fortalecer as escolas de Ensino Médio em Tempo Integral nos estados e Distrito Federal; III – apoiar os estados e o Distrito Federal na melhoria do monitoramento e avaliação de suas políticas e programas, aprimorando sua capacidade de gestão; IV – criar mecanismos de responsabilização e pactuação de resultados entre os entes federados, garantindo maior apoio às redes mais vulneráveis; V – fomentar mecanismos de mobilização e compartilhamento de melhores práticas entre as redes e entre as escolas no sentido de otimizar a implementação do Programa; e VI – apoiar a implementação do Novo Ensino Médio, promovendo o acesso a itinerários formativos de forma equitativa, tanto da perspectiva socioeconômica quanto geográfica, étnico-racial e de gênero.[4]

O documento orientador do ProNem mantido pelo governo Jair Bolsonaro ressalva que a BNCC, prevista na CF/1988, na LDBEN/1996, como também o PNE – Lei 13.005/2014, expressam o compromisso do Estado brasileiro com a promoção de uma educação integral e desenvolvimento pleno dos estudantes. Nele também consta compromisso de elevação da educação em tempo integral de acordo com a meta 6 do PNE. Além disso, deixa claro o objetivo de fortalecer as escolas de ensino médio em tempo integral nos estados e no Distrito Federal.[5]

De acordo com o portal do MEC, a proposta curricular do EMTI possui um alinhamento com outro programa de ensino em tempo integral, trazido da gestão anterior e mantido pelo governo, o Ensino Médio Inovador (EMI), instituído pela Portaria 971, de 9 de outubro de 2009, que também busca promover a formação integral dos estudantes do ensino médio.[6] Segundo seu art. 2.º, visa apoiar as Secretarias Estaduais de Educação e do Distrito Federal no desenvolvimento de ações de melhoria da qualidade do ensino médio não

[3] Ver Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes. Acesso em: 11 jun. 2020.

[4] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/documento-orientador.pdf. Acesso em: 13 jun. 2020.

[5] Conforme Portal do MEC. Disponível em: <http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/documento-orientador.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

[6] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/ensino-medio-inovador. Acesso em: 14 jun. 2020.

profissionalizante, com ênfase nos projetos pedagógicos que promovam a educação científica e humanística, a valorização da leitura, da cultura, o aprimoramento da relação teoria e prática, da utilização de novas tecnologias e o desenvolvimento de metodologias criativas e emancipadoras. Essas ações devem contemplar diversas áreas do conhecimento:

I – Acompanhamento Pedagógico (Língua Portuguesa e Matemática);

II – Iniciação Científica e Pesquisa;

III – Mundo do Trabalho;

IV – Línguas Adicionais/Estrangeiras;

V – Cultura Corporal;

VI – Produção e Fruição das Artes;

VII – Comunicação, Uso de Mídias e Cultura Digital;

VIII – Protagonismo Juvenil (Brasil, 2009b).

Em seu art. 3.º, demarca o foco do programa: o ProEMI prestará apoio técnico e financeiro a ações de desenvolvimento e estruturação do ensino médio mediante análise, seleção e aprovação de propostas, na forma de plano de trabalho, e posterior celebração de convênio, execução direta ou descentralização de recursos, na forma da legislação aplicável (Brasil, 2009b).

Essas ações são incorporadas gradativamente ao currículo, ampliando o tempo na escola, na perspectiva da educação integral e, também, a diversidade de práticas pedagógicas, de modo que estas, de fato, qualifiquem os currículos das escolas de Ensino Médio.

A adesão ao Ensino Médio Inovador é realizada pelas Secretarias Estaduais e Distrital de Educação, que selecionam as escolas de Ensino Médio que participarão do programa. Essas escolas receberão apoio técnico e financeiro por meio do PDDE para a elaboração e o desenvolvimento de suas Propostas de Redesenho Curricular, que deverão estar alinhadas com os projetos político-pedagógicos das escolas, articulando as dimensões do trabalho, da ciência, da cultura e da tecnologia, de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio, dada pela Resolução CEB/CNE 2, de 30 de janeiro de 2012.[7]

O portal do governo federal informava que, para o ensino fundamental, o Programa Novo Mais Educação, lançado em 2016, seria reestruturado pelo MEC, com o Consed e Undime, propondo aumentar a carga horária do 6.º ao 9.º ano. No ensino integral, a ideia seria

[7] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/ensino-medio-inovador. Acesso em: 14 jun. 2020.

colocar 35 horas a mais por semana, com o intuito de diminuir a evasão e melhorar indicadores educacionais.[8]

Sobre o PNME, observou-se que no portal do governo federal, que passou a integrar o sítio do MEC, acessado em junho de 2020, não foi encontrado registro desse programa ou outro que faça referência a alguma política de educação integral específica para o ensino fundamental.[9] Por outro lado, em comunicado à imprensa, a Secretaria de Educação Básica do MEC anunciou o fim do programa "Novo Mais Educação". A justificativa é que o Novo Mais Educação, apesar de ter um conceito positivo, não estava trazendo o resultado esperado (Jornal do País, 2019).

Da mesma forma, a Undime, com sede em Brasília, confirmou em seu *site* o encerramento do Programa Novo Mais Educação em dezembro de 2019 pelo governo federal, após consulta ao Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Básica, para obter uma posição formal a respeito do Programa. A organização também informava ações do MEC para a melhoria da qualidade da educação básica firmadas no documento Compromisso Nacional pela Educação Básica, pela Secretaria de Educação Básica do MEC, em 11 de julho de 2019, em parceria com o Consed e Undime, compreendendo:

a) ampliação da jornada escolar para os anos finais do ensino fundamental;

b) ações estratégicas garantindo o fluxo escolar no ensino fundamental; e

c) oferta do ensino integral fundamental – anos finais em escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI) (Portal da Undime, 2020).

Em 6 de novembro de 2019, o MEC lançou o Programa Educação em Prática, com a proposta de instituições de ensino superior parceiras abrirem as portas das faculdades para que alunos da educação básica ampliem seus conhecimentos com foco em suas habilidades e aptidões. Os estudantes do ensino médio e do 6.º ao 9.º ano do ensino fundamental teriam a oportunidade de colocar o aprendizado da sala de aula em prática. Segundo o Ministério, o intuito é que as universidades disponibilizem conteúdos, professores e espaços físicos, como laboratórios de ciências, física, robótica, sala de computadores, música e quadras de esporte, por exemplo. Com o programa, o estudante da educação básica completariam a carga horária

[8] Extraído do Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=77991:mec-firma-compromisso-para-tornar-brasil-referencia-na-america-latina-ate-2030&catid=211&Itemid=86. Acesso em: 13 jun. 2020.

[9] Programas do Ministério da Educação. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes. Acesso em 11 jun. 2020.

do currículo escolar e ter acesso a novas oportunidades em atividades ao aproximar o aprendizado do ensino superior.[10]

O lançamento se deu por meio da Portaria 1.938, de 6 de novembro de 2019. A portaria, de forma objetiva e concisa, expõe as normas do Programa. Em seu art. 1.º, expressa que a finalidade do Programa é contribuir para a ampliação, com qualidade, da jornada escolar e para a melhoria da aprendizagem dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio das redes de ensino públicas, por meio da cooperação entre as secretarias de educação ou órgão equivalente e as instituições de ensino superior, públicas ou privadas, a ser promovida a partir de uma articulação entre o MEC, as entidades representativas das instituições de educação superior e as entidades representativas das redes públicas de educação básica. O programa estava em processo de preparação e não se obteve informação de sua efetivação (Brasil, 2019a).

Dessarte, o governo federal editou documento intitulado "Planejamento Estratégico do MEC para o período de 2020 a 2023". Esse documento consiste em um desdobramento da dimensão da estratégia, diretrizes e políticas em objetivos estratégicos, projetos e indicadores. Na descrição de seus objetivos estratégicos, manifesta a intenção de promover projetos e programas para a ampliação de vagas na educação infantil, da carga horária no ensino fundamental e médio. Para a educação integral no ensino fundamental, não há programa específico em andamento. Em sua seção de portfólio de projetos, há proposta de se desenvolver o Programa Educação em Prática instituído em 2019. Também em seu plano de metas para o ensino integral, cita a intenção de seguir a meta 6 do PNE (2014-2024). Nessa mesma linha, a Secretaria de Educação Básica do MEC anunciou a possibilidade para o ensino fundamental de um programa de escola em tempo integral do 6.º ao 9.º ano para ampliar a matriz curricular e a jornada escolar.[11]

1.3. Os programas de educação em tempo integral do Estado de São Paulo

Neste item, busca-se apresentar um breve panorama dos programas de educação em tempo integral do governo do Estado de São Paulo tendo como referencial sua base legal. O governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado da Educação, criou, pela Resolução SE 89, de 9 de dezembro de 2005, o Projeto Escola de Tempo Integral para o ensino

[10] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=82271. Acesso em: 10 jun. 2020.
[11] Extraído de Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32070. Acesso em: 13 jun. 2020.

fundamental na escola pública estadual. O objetivo é prolongar a permanência dos alunos na escola no sentido de ampliar as possibilidades de aprendizagem, enriquecer o currículo básico, explorar temas transversais e buscar a vivência de situações que favoreçam o aprimoramento pessoal, social e cultural (São Paulo, 2005).

Em seu art. 2.º, o Projeto Escola de Tempo Integral (ETI) tem como objetivos:

> I – promover a permanência do educando na escola, assistindo-o integralmente em suas necessidades básicas e educacionais, reforçando o aproveitamento escolar, a autoestima e o sentimento de pertencimento;
> II – intensificar as oportunidades de socialização na escola;
> III – proporcionar aos alunos alternativas de ação no campo social, cultural, esportivo e tecnológico;
> IV – incentivar a participação da comunidade por meio do engajamento no processo educacional implementando a construção da cidadania;
> V – adequar as atividades educacionais à realidade de cada região, desenvolvendo o espírito empreendedor (São Paulo, 2005).

O Projeto Escola de Tempo Integral está voltado para o atendimento inicial de escolas que atendam aos critérios de adesão, que estejam distribuídas pelas 90 Diretorias de Ensino, inseridas, preferencialmente, em regiões de baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e nas periferias urbanas. Funciona em dois turnos, manhã e tarde, com uma jornada de nove horas diárias e carga horária semanal de 45 aulas. Em dados divulgados pelo *site* da Secretaria de Educação do Estado de São Paulo, em 2019, eram 216 escolas estaduais que ofereciam no contraturno das aulas regulares, atividades esportivas e culturais, atendendo 46 mil estudantes[12].

Em 2016, a organização curricular da Escola de Tempo Integral (ETI) foi reconfigurada por meio da Resolução SE 6/2016, que altera a organização e o funcionamento das Unidades Escolares, das matrizes curriculares dos anos/séries iniciais e finais do ensino fundamental e dá providências para docentes interessados em trabalhar na ETI (São Paulo, 2016a).

O governo do Estado de São Paulo possui outro modelo denominado educação integral conhecido como Programa de Ensino Integral do Estado de São Paulo (PEI). O programa teve início em 2011 com o Programa Educação Compromisso de São Paulo (PECSP), instituído pelo Decreto 57.571, de 2 de dezembro de 2011. O programa tem o objetivo de fazer com que a rede estadual paulista figure entre os 25 melhores sistemas de educação do mundo nas medições internacionais e posicionar a carreira de professor entre as dez mais desejadas do Estado. Entre os cinco pilares do programa, encontra-se a educação integral com o objetivo de lançar as bases de um novo modelo de escola e uma nova carreira do magistério (São Paulo, 2018). A partir desse pilar, foi lançado um novo modelo de Escola de Tempo Integral que,

[12] Dados de 2019 referentes à última atualização apresentados no *site* da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. Disponível em: https://www.educacao.sp.gov.br/ensino-integral. Acesso em: 4 ago. 2020.

segundo a Secretaria de Educação, está presente em 417 unidades atendendo mais de 141 mil estudantes do Ensino Fundamental e Ensino Médio[13] (São Paulo, 2020a).

Sobre a jornada diária de estudos e atividades pedagógicas do aluno, a Resolução SE 52/2014, art. 13, estabelece, carga horária de até:

> I – 9 (nove) horas e 30 (trinta) minutos, para os alunos do Ensino Médio; e
> II – 8 (oito) horas e 40 (quarenta) minutos, para os alunos do Ensino Fundamental.
> Parágrafo único. O intervalo para o almoço será de, no mínimo, 1 hora e, no máximo, 1 hora e 30 minutos, havendo dois intervalos, um no turno da manhã e outro no turno da tarde (São Paulo, 2014c).

Com relação à jornada de trabalho do professor, a mesma resolução estabelece em seu art. 13 carga horária dos integrantes do Quadro do Magistério em exercício nas escolas do Programa Ensino Integral de oito horas diárias, correspondendo a quarenta horas semanais.

O PECSP lançou as bases de um novo modelo de escola, mediante a implantação do Programa de Ensino Integral, instituído pela Lei Complementar 1.164, de 4 de janeiro de 2012, e alterada pela Lei Complementar 1.191, de 28 de dezembro de 2012. O Programa iniciou em 2012 em 16 escolas de Ensino Médio. Em 2013, passou a atender, também, o Ensino Fundamental nos anos finais e um número maior de escolas (São Paulo, 2012a).

De acordo com as Diretrizes do Programa Ensino Integral, a política educacional da Secretaria de Estado da Educação capitula os acordos firmados nas últimas décadas, desde o compromisso assumido na Carta Constitucional de 1988, na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, convocada pela Unesco, e na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996 (São Paulo, 2012b).

O documento assinala ainda que ampliar o tempo de permanência na escola possibilita criar as condições para materializar a formação integral, entendida como o desenvolvimento das potencialidades humanas em seus diferentes aspectos: cognitivos, afetivos e socioculturais. Ademais, proporciona novas atitudes, habilidades e de convivência social, privilegiando os quatro pilares da educação adotados pela Unesco: o aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser, quanto à formação acadêmica de excelência.

A concepção do programa tem como referências algumas experiências desenvolvidas no Brasil, em destaque para a escola de ensino médio em tempo integral de Pernambuco, idealizada pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE), implantada

[13] Dados de 2019 referentes à última atualização apresentados no *site* da Secretaria Estadual de Educação de São Paulo. Disponível em: https://www.educacao.sp.gov.br/ensino-integral. Acesso em: 11 abr. 2020.

inicialmente no Ginásio Pernambucano em 2004 e expandida para outras localidades do estado e do País, incluindo o estado de São Paulo.

Seu ideário se baseia em que a melhoria da qualidade da educação necessita do aumento da jornada escolar dos estudantes e dos educadores. Ao se ampliar o tempo de dedicação integral dos educadores, criam-se melhores condições de trabalho, possibilitando o consequente desenvolvimento do conhecimento e das habilidades dos alunos, além de aprimorar a formação dos profissionais para o desenvolvimento de metodologias e estratégias de ensino, consolidando uma educação básica de qualidade. Dessa forma, propicia práticas na busca da excelência acadêmica dos alunos e maior autonomia no planejamento e execução de seu Projeto de Vida.

Nesse sentido, o programa apresenta os seguintes aspectos para o ensino integral: 1) jornada integral de alunos, com currículo integralizado, matriz flexível e diversificada; 2) escola alinhada com a realidade do jovem, preparando os alunos para realizar seu Projeto de Vida e ser protagonista de sua formação; 3) infraestrutura com salas temáticas, sala de leitura, laboratórios de ciências e de informática; e 4) professores e demais educadores em Regime de Dedicação Plena e Integral à unidade escolar.

Além disso, o programa segue dois modelos operacionais bem definidos. Um modelo de gestão escolar voltado para melhoria dos resultados educacionais e que busca a cultura da gestão participativa e um modelo pedagógico sedimentado em princípios educativos que visam orientar metodologias de ensino visando a uma formação de um jovem autônomo, solidário e competente.

No que se refere ao modelo de gestão, salienta-se que o programa segue instrumentos de gestão do campo da administração conhecidos como Planejar, Executar, Gerenciar e Agir (PDCA), que servem de suporte para o desenvolvimento das propostas pedagógicas descritos da seguinte forma:

a) PLANEJAR: significa estabelecer missão, visão, objetivos e estratégias que permitam atingir as metas. Essa fase é um momento de reflexão da comunidade escolar. Oportunidade de traçar e definir rumos, corrigir falhas, aprimorar métodos e processos. Esse processo consiste na atribuição de objetivos gerais e específicos (prioridades) para efetivação das premissas do modelo de gestão das Escolas de Ensino Integral, incluindo os seus indicadores e metas.

b) EXECUTAR: pôr em prática o que foi planejado, as estratégias e os programas de ação. No Programa de Ação, constam as atividades propostas a serem realizadas e registradas, para

cada um dos integrantes da equipe escolar, para cumprir os objetivos e metas esperados dentro de cada área de atuação.

c) GERENCIAR: gerenciar os resultados educacionais do ensino e da aprendizagem. Possibilita verificar se as estratégias estão conduzindo aos resultados pretendidos, por exemplo, avaliações do processo de aprendizagem dos alunos e de desempenho da equipe escolar e reflexões sobre o andamento do que foi definido no Plano de Ação e nos respectivos programas de ação.

d) AJUSTAR: executar as ações revistas decorrentes da gestão de resultados educacionais, procedendo-se à correção do Plano de Ação e dos programas de ação, revendo estratégias, metas, indicadores e outras variáveis em função dos resultados alcançados, recomeçando novamente, assim, todo o processo retratado pelo ciclo PDCA.

No tocante ao modelo pedagógico, assinala-se que o programa está fundamentado em quatro princípios: educação interdimensional; pedagogia da presença; quatro pilares da educação para o século XXI; e protagonismo juvenil.

A proposta destaca que seu grande diferencial é a elaboração de um projeto de vida pelos alunos. Para a construção desse projeto, os jovens são orientados a buscar a realização de suas potencialidades pessoais e sociais por meio de vivências durante o período escolar. Essa orientação, dada no cotidiano escolar, pretende possibilitar aos jovens compreender as exigências da sociedade contemporânea, desenvolver conhecimentos, competências e habilidades relativas ao campo da educação básica na busca da excelência acadêmica, formação para valores e formação para o mundo do trabalho.

O projeto de vida dá força ao princípio do protagonismo juvenil como um dos princípios educativos que sustenta o modelo e que se materializa nas práticas e vivências propostas pela escola e pelos próprios alunos.

De acordo com a Resolução SE 49, de 19 de julho de 2013 (Brasil, 2013b), que dispõe sobre a organização e o funcionamento das escolas estaduais do Programa Ensino Integral, protagonismo juvenil corresponde ao processo pedagógico no qual o aluno é estimulado a atuar criativa, construtiva e solidariamente na solução de problemas reais na escola, na comunidade e na vida social. Segundo as Diretrizes do PEI, no princípio do protagonismo juvenil, o aluno é ao mesmo tempo ator principal e sujeito na condução de ações e de suas aprendizagens. No desenvolvimento dessas ações, o jovem vai se tornando autônomo e, em certa medida, capaz de avaliar e decidir com base em suas crenças, valores e interesses; tornando-se solidário e competente para compreender gradualmente as exigências do novo

mundo do trabalho e preparado para a aquisição de habilidades específicas requeridas para o desenvolvimento de seu Projeto de Vida.

No tocante aos quatro pilares da educação para o século XXI de que trata o modelo pedagógico do Programa, são expressos por aqueles adotados pela Unesco para uma formação acadêmica de excelência: aprender a conhecer, aprender a fazer, aprender a viver juntos e aprender a ser (Dellors *et al*., 1999).

A pedagogia da presença pressupõe que os educadores, além das atividades tradicionais do magistério, têm como responsabilidade a orientação aos alunos em seu desenvolvimento pessoal, acadêmico e profissional com a dedicação integral à Unidade Escolar. Dentro e fora da sala de aula, esperam-se dos educadores iniciativas que operacionalizam seu apoio social, material e simbólico à elaboração e realização do projeto pessoal e profissional do aluno, ações que o ajudem a superar suas dificuldades e atividades que o energizem para buscar o caminho de seus ideais e que ele gradualmente define em seu Projeto de Vida.

Para compreender o Programa de Ensino Integral do Estado de São Paulo (PEI), é importante salientar a participação do professor em seu processo operacional. A Resolução Seduc/SP 44, de 10 de setembro de 2019 (São Paulo, 2019b), afirma que o professor precisa se candidatar à vaga e se submeter a um processo seletivo. O processo de credenciamento desses profissionais será realizado de acordo com a natureza e as peculiaridades das funções a serem exercidas e observará as seguintes etapas determinadas pela Secretaria da Educação:

1) Inscrição para credenciamento no Programa.
2) Resposta ao questionário sobre o Programa.
3) Entrevista e aula-teste.
4) Classificação.
5) Atribuição de aulas.

Além disso, a permanência dos integrantes do quadro de magistério no Programa dependerá do resultado satisfatório de avaliação de desempenho a ser estabelecida pela Secretaria da Educação (São Paulo, 2019b), seguindo o modelo de gestão proposto.

1.4. Os programas de educação em tempo integral do Município de São Paulo

Nesta parte, objetiva-se apresentar em linhas gerais os programas considerados de educação integral da Prefeitura de São Paulo em vigor até o momento da realização desta pesquisa. Conforme o portal institucional da Secretaria Municipal de São Paulo, identificaram-se dois programas que fazem referência à educação integral em andamento em

2020, por meio de portarias para o desenvolvimento de Projetos Educacionais na Rede Municipal de Ensino de São Paulo, o *São Paulo Integral* e o *Mais Educação São Paulo*.[14] Considerando os objetivos da pesquisa, o São Paulo Integral será aprofundado em capítulo posterior.

A proposta do Programa Mais Educação São Paulo (PMESP) surge no âmbito do Plano Municipal de Educação da cidade, na gestão Fernando Haddad (2013-2016). O Plano Municipal de Educação foi aprovado em 2015 com vigência até 2025, mas iniciado com o estabelecimento, em 2008, da Comissão Organizadora do Plano, formada a partir de audiência pública convocada pela Secretaria Municipal de Educação (SME) e composta por representantes de vários segmentos da sociedade civil. Em 2013, foram criados o Fórum Municipal de Educação e o Grupo de Trabalho do Plano de Educação, com o objetivo de acompanhar todos os passos que envolvem a construção e a elaboração do plano. Dessa forma, após amplo debate com a sociedade, o plano tem a proposta de ser um forte instrumento pela melhoria da qualidade da educação, pelo fim da evasão e de formas de exclusão de crianças, jovens e adultos dos diversos sistemas de ensino, pelo fim do analfabetismo e pela construção de uma gestão cada vez mais democrática na educação na cidade de São Paulo[15].

O plano contém 14 diretrizes, das quais a de número cinco afirma "promover a educação integral em tempo integral". Em suas 13 metas, destaca-se a nona, que expressa: "Oferecer educação integral 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 educandos da Educação Básica até o final da vigência deste Plano".

Em sua meta 9.1, estabelece: promover com o apoio da União e do Estado de São Paulo a oferta de educação básica pública em tempo integral por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos educandos na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias.[16] Nesse sentido, segue a concepção de educação

[14] Informações obtidas pelo Portal da Prefeitura de São Paulo: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/confira-as-portarias-para-o-desenvolvimento-de-projetos-educacionais-na-rede-municipal-de-ensino-de-sao-paulo/. Acesso em: 4 jun. 2020.

[15] Informações sobre o PME disponíveis em: http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Conheca-o-Plano-Municipal-de-Educacao-de-Sao-Paulo. Acesso em: 9 jun. 2020.

[16] Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/Portals/1/Files/22498.pdf. Acesso em: 9 jun. 2020.

integral em tempo integral do PME federal e estabelece as diretrizes para o escopo do PME São Paulo.[17]

O PMESP, com o subtítulo Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo foi apresentado em 2013 (São Paulo, 2013a). A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo submeteu o Programa à consulta pública para envio de propostas, sugestões e dúvidas e ao debate público com ampla participação social[18].

Como resultado de seminário interno de trabalho pedagógico e técnico da Secretaria Municipal de Educação, é produzido em 2014 um documento intitulado "Subsídios para a implantação", com o intuito de esclarecer, ajudar a interpretar e a operacionalizar as normas ou diretrizes do Programa. Nele é destacada a importância de se estruturar uma política de educação, considerando:

> (1) Qualidade social do ensino e da aprendizagem, o desenvolvimento de um (2) sistema democrático de gestão pedagógica, aliado a um amplo (3) sistema de formação de educadores da Rede Municipal de Ensino e (4) planejamento de atendimento à demanda, em suas múltiplas faces, focadas na ampliação da Rede e na melhoria dos equipamentos (São Paulo, 2014c, p. 5-6).

Aqui, cabe destacar algumas considerações sobre qualidade social da educação. Dourado *et al.* (2016, p. 105) assinalam que:

> Em uma definição mais corriqueira, a qualidade é tomada como propriedade, atributo ou condição das coisas ou pessoas, capaz de distingui-las das outras e de lhes determinar a natureza. Isto implica que o conceito de qualidade sempre pressupõe parâmetros comparativos que permitam distinguir o que se julga uma boa ou má qualidade, particularmente quando se focalizam fenômenos sociais. Na condição de um atributo, a qualidade e seus parâmetros integram sempre o sistema de valores que predomina em cada sociedade, o que significa dizer que sofre variações de acordo com cada momento histórico e, portanto, de acordo com as circunstâncias temporais e espaciais. Por ser uma construção humana, o conteúdo conferido à qualidade está diretamente vinculado ao projeto de sociedade prevalecente em determinadas conjunturas. Como tal, relaciona-se com o modo pelo qual se processam as relações sociais, produto dos confrontos e acordos dos grupos e classes que dão concretude ao tecido social em cada realidade.

Os autores também salientam que o termo *qualidade* é muito dinâmico, sendo constantemente ressignificado sem que se possa definir um padrão ou uma receita única para alcançá-la e, dessa forma, o papel das instituições de ensino ganha relevância para sua determinação.

---

[17] Importante evidenciar que, de acordo com a Portaria 2.761, de 30 de abril de 2014, em seu art. 6.º, a adesão ao PME de âmbito federal deverá ser integrado ao PME São Paulo (São Paulo, 2014a).

[18] Minuta de consulta pública. Disponível em: http://maiseducacaosaopaulo.prefeitura.sp.gov.br/documentos. Acesso em: 5 jun. 2020.

> Cabe aos sistemas de ensino, bem como às instituições educativas, em diálogo com a comunidade local e escolar, refletir, propor e agir na busca de um padrão adequado de qualidade [...] levando em consideração os contextos socioculturais locais. Para tanto, é fundamental que sejam definidos indicadores de qualidade e que haja políticas públicas que os viabilizem. A consolidação de instâncias de discussão coletivas, tais como conferências de educação, fóruns, conselhos, entre outros, será fundamental para a concretização de uma educação de qualidade (Dourado *et al*., 2016, p. 127).

Na concepção de Silva (2009, p. 225):

> A qualidade social da educação escolar não se ajusta, portanto, aos limites, tabelas, estatísticas e fórmulas numéricas que possam medir um resultado de processos tão complexos e subjetivos, como advogam alguns setores empresariais, que esperam da escola a mera formação de trabalhadores e de consumidores para os seus produtos. A escola de qualidade social é aquela que atenta para um conjunto de elementos e dimensões socioeconômicas e culturais que circundam o modo de viver e as expectativas das famílias e de estudantes em relação à educação; que busca compreender as políticas governamentais, os projetos sociais e ambientais em seu sentido político, voltados para o bem comum; que luta por financiamento adequado, pelo reconhecimento social e valorização dos trabalhadores em educação; que transforma todos os espaços físicos em lugar de aprendizagens significativas e de vivências efetivamente democráticas .

A Secretaria Municipal de Educação de São Paulo, por meio do Decreto 54.452, de 10 de outubro de 2013, institui o PME São Paulo para reorganizar o ensino no Município de São Paulo. Sobre o programa, é importante reafirmar que suas principais finalidades são amplas, não se restringindo, como assinalado, à ampliação da jornada escolar, e são apresentadas a seguir:

> I – a ampliação do número de vagas para a educação infantil e universalização do atendimento para as crianças de 4 (quatro) e 5 (cinco) anos de idade;
> II – a integração curricular na educação infantil;
> III – a promoção da melhoria da qualidade social na educação básica e, consequentemente, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB;
> IV – a ressignificação da avaliação, com ênfase no seu caráter formativo para alunos e professores;
> V – a alfabetização de todas as crianças até o 3.º ano do ensino fundamental, nos termos do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa – PNAIC;
> VI – a integração entre as diferentes etapas e modalidades da educação básica;
> VII – o incentivo à autonomia e valorização das ações previstas nos projetos político-pedagógicos das unidades educacionais;
> VIII – o fortalecimento da gestão democrática e participativa, com envolvimento das famílias (São Paulo, 2013b).

Em seu art. 4.º: "A promoção da melhoria da qualidade social da educação será efetivada a partir dos seguintes eixos": I – infraestrutura; II – currículo; III – avaliação; IV – formação do educador; V – gestão. No parágrafo 1.º da infraestrutura, consta a ampliação da jornada escolar:

> No eixo infraestrutura, caberá à Secretaria Municipal de Educação definir as ações que promovam a ampliação do atendimento na educação infantil, a eliminação do turno intermediário do ensino fundamental, **a ampliação da jornada dos alunos e da sua exposição ao conhecimento**, bem como a eliminação de barreiras

> arquitetônicas, assegurando condições de melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem e da acessibilidade e inclusão (São Paulo, 2013b, grifo do autor).

Na Portaria 5.930, de 14 de outubro de 2013, são apresentados o detalhamento das metas do programa e a ampliação da jornada escolar abordada nos arts. 21 ao 34. Seus objetivos expressos no art. 21 são:

> I – aumentar gradativamente, o tempo de permanência dos educandos na escola, por meio de ações sistematizadas no contraturno escolar, de caráter educacional que promovam:
> a) a melhoria do processo de ensino e da aprendizagem;
> b) as relações de convívio;
> c) o enriquecimento do currículo;
> d) a integração entre os diferentes segmentos da escola.
> II – potencializar o uso dos recursos e espaços disponíveis ampliando os ambientes de aprendizagem e possibilitando seu acesso a educandos e professores;
> III – propiciar a recuperação paralela para educandos com aproveitamento insuficiente (São Paulo, 2013c).

Destaca-se também o art. 22 que descreve que as atividades curriculares de caráter educacional desenvolvidas no contraturno escolar envolvem ações de cunho social, esportivo ou cultural, articuladas ao Projeto Político-Pedagógico da escola. No art. 24: as atividades curriculares realizadas no contraturno escolar destinam-se aos educandos matriculados nas Escolas de Ensino Fundamental da Rede Municipal de Ensino e consistem na ampliação do tempo de permanência do educando na Escola para, no mínimo, seis horas diárias. Por sua vez, os arts. 31 e 35 dispõem sobre o apoio da Secretaria Municipal de Educação na implantação e desenvolvimento das atividades e fortalecimento da autonomia da escola e da descentralização dos recursos financeiros, técnicos e administrativos respectivamente.

O Programa São Paulo Integral (SPI) foi criado em 2015 com o objetivo de promover vivências, situações e experiências que integram e enriquecem o processo formativo dos educandos pela expansão qualificada dos tempos e espaços de permanência na escola, nos territórios educativos e nas comunidades de aprendizagem (São Paulo, 2016b). Ele se encontra alinhado com o Plano Municipal de Educação, que tem como diretriz, entre outras, promover a educação integral em tempo integral. Por territórios educativos, o Programa adota o conceito de diferentes espaços, tempos e atores, compreendidos como agentes pedagógicos que podem assumir intencionalidade educativa e favorecer o processo de formação das crianças e adolescentes para além da escola, potencializando a educação integral, configurando-se assim como cidade educadora. Por comunidades de aprendizagem concebe a ideia de uma comunidade humana organizada que constrói um projeto educativo e cultural próprio para educar a si mesma, suas crianças, seus jovens e adultos, graças a um esforço

endógeno, cooperativo e solidário, baseado em um diagnóstico não apenas de suas carências, mas, sobretudo, de suas forças, para superar essas carências (São Paulo, 2016c).

De acordo com o documento *Programa São Paulo Integral: construir novos caminhos pedagógicos*, o SPI foi o resultado de consulta pública, ocorrida em 2015, e apresenta proposta de educação integral em tempo integral como política pública de educação do Município, propondo expansão da jornada do educando para, no mínimo, sete horas diárias (oito horas-aula) e reorganização da matriz curricular, de modo a possibilitar que as aulas da base nacional comum, da parte diversificada e das experiências pedagógicas que compõem os Territórios do Saber, sejam distribuídas ao longo na jornada do educando, quebrando a lógica de turno/contraturno (São Paulo, 2016c).

Dessa forma, o Programa busca priorizar o ciclo de alfabetização, dando continuidade ao atendimento que já é feito em tempo expandido nos Centros de Educação Infantil com dez horas diárias e nas Escolas Municipais de Educação Infantil com seis horas diárias.

O documento também expressa a importância de uma ressignificação do currículo na perspectiva da educação integral que conceba os(as) educandos(as) como produtores(as) de conhecimentos e que propicie o desenvolvimento de todas as potencialidades ou dimensões formativas dos sujeitos (São Paulo, 2016c).

No governo do prefeito Bruno Covas, houve alteração no Programa São Paulo Integral por meio da Instrução Normativa 21, de 19 de agosto de 2019. A análise dessas alterações será tema de capítulo à parte. No entanto, ressalta-se a inclusão em suas Diretrizes Pedagógicas do item g, aplicação e análise dos resultados dos Indicadores de Qualidade da Educação Infantil Paulistana, com o objetivo de auxiliar as equipes de profissionais das Unidades Educacionais, com as famílias e pessoas da comunidade, em desenvolver um processo de autoavaliação institucional participativa que leve a um diagnóstico coletivo sobre a qualidade da educação promovida pela Unidade, de forma a obter melhorias no trabalho educativo desenvolvido com as crianças. E o art. 4.º: As EMEFs dos Centros Educacionais Unificados (CEUs), exceto aquelas que possuem polo de educação bilíngue, participarão compulsoriamente do SPI (São Paulo, 2019a).

O SPI se apresenta como política indutora de educação integral em tempo integral, assim como o PMESP, e conta com financiamento federal mediante captação de recursos via Fundeb, além de recursos da prefeitura de São Paulo via Programa de Transferência de Recursos Financeiros (PTRF), instituído pela Secretaria Municipal de Educação pela Lei 13.991, de 10 de junho de 2005, com o objetivo de garantir maior autonomia às Unidades Educacionais (São Paulo, 2016b). Segundo a prefeitura de São Paulo, a participação da rede

municipal de ensino no SPI aumentou de 13 mil estudantes e 71 Escolas Municipais em 2016, ano de início do programa, para cerca de 18 mil alunos e 146 escolas beneficiadas em 2019.[19] Em 2021, passou a atender cerca de 30 mil estudantes em 196 Unidades Educacionais.[20]

[19] Informação obtida no *site* da prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/justica/noticias/?p=281430. Acesso em: 11 jun. 2020.

[20] Cf. notícia da Secretaria de Comunicação da SME de São Paulo. Disponível em: https://www.capital.sp.gov.br/noticia/inscricoes-para-adesao-ao-programa-sao-paulo-integral-2022-terminam-em-10-de-setembro. Acesso em: 5 out. 2021.

2. UM ENFOQUE NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS VOLTADOS AOS PROGRAMAS MAIS EDUCAÇÃO E SÃO PAULO INTEGRAL

Objetiva-se neste capítulo compreender o processo de implementação de políticas com base em referenciais teóricos da análise de elaboração de políticas públicas. Em seguida, complementando essa análise, optou-se pelos enfoques prospectivo e retrospectivo, inserindo-se a análise satisfatória na busca de uma melhor compreensão desse processo.

Em seguida, procura-se desenvolver aspectos fundamentais do modelo do ciclo de políticas que entre suas fases abordam-se a construção do problema público, a formação da agenda e a implementação, tendo como objeto de análise a política de educação em tempo integral por meio do PME do governo federal e seu redesenho com a implementação do Programa São Paulo Integral no Município de São Paulo.

Por fim, para a análise do processo de elaboração de políticas, enfatizam-se os seguintes aspectos: sua concepção e relevância, etapas do processo de elaboração por meio do modelo do ciclo de políticas e concepções sobre a implementação de políticas e programas.

2.1. A relevância do contexto na análise de políticas públicas

A intervenção do Estado por meio de políticas públicas é fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país, principalmente da jovem, frágil e não consolidada democracia brasileira. Daí, em um sentido amplo, a necessidade das análises de política.

Há muitas definições sobre o que seja política pública. Um dos trabalhos mais citados sobre o tema por estudiosos brasileiros é *Política pública: uma revisão de literatura*, de Celina Souza, que traz conceitos e modelos de análise dos denominados *pais* da política pública como H. Lasswell, criador da expressão *policy analysis*, ou análise de política pública, H. Simon, criador da expressão *policy makers*, decisores políticos, e C. Lindblom e D. Easton. Entre essas definições, uma das mais conhecidas é a de Lasswell, publicada em 1936, ao afirmar que decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: *quem ganha o que, por que e que diferença faz* (Souza, 2006). Na visão de Aguilar Villanueva (2008), esta pode ser entendida como o conjunto de ações que visam atingir os objetivos considerados prioritários pela sociedade, ou para solucionar problemas cuja solução seja considerada de interesse ou benefício público. Isso remete logo de início ao pensamento

de que política trata de decisões que levam a resultados reais e que, apesar de pública, nem todos são beneficiados por ela. Sua matriz clássica pressupõe, com apreciações: uma situação problemática em que há necessidade de intervenção; escolha do curso de ação; elaboração de uma concepção que busque resolver um problema; produção de resultados; verificação empírica da resolução ou não do problema; revisão do curso escolhido; e alteração ou não da política.

Nessa linha, Aguilar (2013) assinala que é necessário ir além dessa matriz em que uma situação problemática obriga a uma revisão (ou não) da orientação do rumo ou curso de ação escolhido. Deve-se ter em mente a contextualização regional em que as políticas públicas são elaboradas e implementadas, caso, por exemplo, dos países latino-americanos que possuem uma especificidade própria, imprescindível para a análise de suas possibilidades e limites. Especificidade caracterizada pela posição de dependência do Estado, em matéria de relações centro-periferia; pela própria formação econômica e social do capitalismo local em que o Estado teve papel protagonista e protecionista do capitalismo brasileiro, além de seus vínculos com o capitalismo internacional.

Nessa mesma direção, Frey (2000) destaca que na *policy analysis* é preciso considerar o contexto político e social específico do país e analisar as instituições no sentido de saber se elas realmente exercem um papel importante e decisivo nos processos de formação de vontade e de decisão, e, se não, quais consequências isso acarreta para o processo político em geral.

Ainda sobre o contexto latino-americano, destaca-se o período dos anos de 1980 e 1990 em que a dependência do Estado por crédito e financiamento externo, no contexto da crise da dívida externa, comprometeu a autonomia de decisões da política interna. Ao contexto da crise da dívida externa somam-se a crise do Estado, sua caracterização como ineficiente e as propostas neoliberais de solução dessas crises. A avaliação da ineficiência do Estado é idealizada pela própria concepção neoliberal cuja fórmula de solução é a redução do papel do Estado, o chamado "Estado mínimo". Esse contexto afetou enormemente o papel do Estado no Brasil e América Latina em criar condições para o crescimento econômico, retomar o desenvolvimento e atender as demandas sociais. Contexto explicado por Aguilar, em sua crítica a essa concepção neoliberal, como resultante de um afastamento *intencional* do Estado – ou *Estado Desertor* – de suas políticas sociais mais básicas degradando os serviços públicos e abrindo campo para a privatização desses setores com a consequente redução de seu papel social (Aguilar, 2000).

No final dos anos de 1990 e 2000, com a recuperação das economias e a consequente redução do peso da dívida externa nas decisões de política, o Brasil e a América Latina

entraram em um novo tipo de dependência cujo controle de financiamento e crédito passou a ser representado pelas agências de avaliação e classificação de risco a serviço de grandes investidores financeiros internacionais (Aguilar, 2013).

Na segunda metade dos anos de 2005-2010, o Estado passou a recuperar sua capacidade de intervenção social, buscando redução da pobreza, transferência de renda e inclusão social sem rupturas com a elite econômica nacional e internacional. Apesar de significativos, a insuficiência dos avanços sociais tem levado a conflitos na sociedade civil e nas formas de participação e representação na formulação de políticas.

Esses aspectos assinalam a importância de se levar em conta o contexto na análise da elaboração de políticas públicas, até porque sua elaboração é um processo complexo, sem começo nem fim, cujos limites permanecem incertos (Lindblom, 1991, p. 13). Assim, a interação entre poderes do Estado e liberdades civis torna-se um jogo tanto social quanto político e seus interesses exclusivos (Aguilar Villanueva, 1992, p. 29), e os problemas que integram a agenda do governo são postos em uma arena de negociação e conflito na busca de suas possíveis soluções (Aguilar, 2013, p. 91). Essa posição também tem sustentação em Frey (2000, p. 3), ao defender que "é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento".

Nesse sentido, este estudo propõe uma análise de política que considera aspectos das análises satisfatórias consideradas

> [...] aquelas que se perguntam pelas causas, cuidam da qualidade das inferências, buscam explicar e responder perguntas, utilizam a comparação como um instrumento de aprimoramento, procuram ou exibem o trânsito entre macrodimensões e microdimensões de estudo para a qual lançam mão de abordagens que privilegiam a globalização e o papel do Estado, aqui considerados decisivos para a compreensão do sentido, da orientação e abrangência das políticas (Aguilar, 2013, p. 147).

Nesse aspecto, salienta-se que:

> A causa e o efeito estão em inter-relação dialética. A relação causa e efeito é própria aos fenômenos externos como inter-relação entre eles, como interação de elementos no mesmo campo, como ação recíproca das coisas, mas igualmente é própria aos aspectos internos e necessários, ao domínio da essência, assim como à correlação do interno com o externo, da essência com o fenômeno. Segundo Engels, todos os fenômenos à correlação do interno com o externo, da essência com o fenômeno. Segundo Engels, todos os fenômenos têm uma causa dupla, a ação e a reação; a ação e a resistência. A ação recíproca é a verdadeira 'causa finalis' das coisas (Gamboa, 2012, p. 33).

A opção de não perder de vista o contexto vai em direção à observação de Gamboa (2012), ao supor que é nessa relação com o todo que o singular encontra sua explicação e seu significado.

> Cada coisa sobre a qual o homem concentra seu olhar, a sua atenção, a sua ação ou sua avaliação, emerge de um determinado todo que a circunda, todo que o homem percebe como um pano de fundo indeterminado, ou como uma conexão imaginária, obscuramente intuída [...]. Cada objeto percebido, observado ou elaborado pelo homem é parte de um todo, e precisamente este todo não percebido explicitamente é a luz que ilumina e revela o objeto singular, observado em sua singularidade e no seu significado (Kosik, 1976, p. 25 *apud* Gamboa, 2012, p. 66).

Observando características do contexto socioeconômico do Brasil, percebe-se seu efeito nas decisões de políticas do Estado. Políticas que têm papel essencial pela sua capacidade de influir, direcionar e impactar o desenvolvimento econômico e social. Em estudo de Barros, Coutinho e Mendonça (2016), de 2000 a 2014, o Brasil apresentou crescimento com inclusão produtiva dos mais pobres e redução da pobreza, mas ainda longe de atender às necessidades dos segmentos mais pobres da população brasileira, incluindo-se nelas a dívida social histórica brasileira, e a continuidade desse progresso social deve considerar enormes desafios a serem enfrentados pelo poder público, visto que a automática e simples continuidade dos programas sociais seria insuficiente. Destaca-se aqui o desafio da garantia de oportunidades para a juventude tanto em quantidade quanto em qualidade do desenvolvimento pleno de suas potencialidades, requerendo uma educação pública de qualidade, o que está muito aquém do minimamente adequado. Contrariamente, a educação pública apresenta um quadro de extrema precariedade e atraso em relação ao progresso desse novo milênio, necessitando de uma mudança radical, imediata e sustentável na oferta de oportunidades educacionais sem as quais o Brasil não será capaz de aproveitar seu grande bônus demográfico, colocando-se em risco as possibilidades de continuidade do crescimento inclusivo que caracterizou o País ao longo das últimas décadas.

Apesar de uma política bem-sucedida de combate à pobreza estrutural no período, houve crescimento de jovens com baixa escolaridade, fazendo-se necessário mudar o foco e a natureza das políticas públicas. Isso é uma demonstração de que novos desenhos e ou redesenhos de políticas são necessários, como também a observância do contexto em que essas formulações se inseriram, sendo a área educacional, incluindo as propostas de educação integral, uma de suas prioridades mais urgentes.

No entanto, na contramão da melhoria das políticas sociais, a descontinuidade de determinados programas por mera decisão política sem considerações de base científica e ou diálogo com a sociedade caracteriza retrocesso social. Além disso, o Brasil é um dos países com maior nível de desigualdade econômica no mundo, com índices de pobreza muito acima

do esperado para seu volume de riqueza, o que tem levado à vulnerabilidade social[21], precarização educacional e exclusão de populações à educação. Exemplo dessa trágica realidade é que, enquanto todas as crianças de famílias não vulneráveis completam o 9.º ano do ensino fundamental com, no máximo, um ano de atraso, apenas um terço em famílias muito vulneráveis alcançam esse resultado.[22]

Ademais,

> [...] se o sistema educacional existente permite que a pobreza de uma família influencie o desempenho escolar de uma criança e, portanto, sua renda e seu grau de pobreza futuro, a recomendação para o desenho de política social eficaz não pode mirar apenas na redução da pobreza das famílias, por mais que essa também seja uma meta intrinsecamente louvável. Para ser coerente, o foco precisa ser o redesenho da política educacional, de forma a assegurar que o desempenho de um aluno não mais dependa de sua origem familiar (Barros; Coutinho; Mendonça, 2016, p. 214).

É nesse contexto que se inserem experiências de educação integral no Brasil e, mais especificamente, a política de educação em tempo integral. Entre seu sentido e abrangência cabe questionar de que forma se configuraram seu desenho no âmbito federal e as causas de seu redesenho no âmbito municipal, cujo escopo da análise satisfatória pode trazer contribuições significativas para a compreensão do processo de elaboração de sua política e implementação.

É amplamente aceito que a política pública tem um papel fundamental no desenvolvimento e na modernização da sociedade, tendo como pressupostos a equidade, a inclusão e a constituição de um Estado democrático. Reforçando a relação entre política pública e democracia, Di Giovanni (2009) afirma que a política pública representa uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, dada pela interação entre o Estado e a sociedade em que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades de intervenção estatal.

De outra perspectiva, Aguilar Villanueva (2008) entende a política pública como um conjunto de ações intencionais e causais, visando à realização de um objetivo de interesse ou

---

[21] As noções de exclusão e de vulnerabilidade social têm sido cada vez mais utilizadas, no Brasil e no mundo, por pesquisadores, gestores e operadores de políticas sociais, num esforço de ampliação do entendimento das situações tradicionalmente definidas como de pobreza, buscando exprimir uma perspectiva ampliada complementar àquela atrelada à questão da insuficiência de renda. Assim como as noções de necessidades básicas insatisfeitas, pobreza multidimensional e desenvolvimento humano, exclusão e vulnerabilidade social são noções antes de tudo políticas (ainda que nem sempre sejam percebidas como tal), que introduzem novos recursos interpretativos sobre os processos de desenvolvimento social, para além de sua dimensão monetária (Brasil, 2015, p. 12).

[22] Informação fornecida por Ricardo Paes da Barros na palestra “Por que no Brasil a Educação não Avança?”, ocorrida no BNDES, Rio de Janeiro em 02.04.2020.

benefício público, cujas diretrizes de atuação, agentes, instrumentos[23], procedimentos e recursos são reproduzidos ao longo do tempo de forma constante e consistente, em correspondência com o cumprimento das funções públicas[24] de caráter permanente ou com a atenção a problemas públicos cuja solução implique uma ação sustentada no tempo, composta pelas seguintes características:

> a) conjunto (sequência, sistema, ciclo) de ações, estruturadas de forma intencional e causal, visando atingir objetivos considerados de valor para a sociedade ou para resolver problemas cuja solução seja considerada de interesse ou benefício público;
>
> b) ações cujas intencionalidade e causalidade foram definidas pela magnitude e tipo de diálogo que tem ocorrido entre o governo e setores da cidadania;
>
> c) ações que foram decididas por autoridades públicas legítimas;
>
> d) ações que são executadas por atores governamentais ou em associação com atores sociais (econômicos e civis);
>
> e) ações que dão origem ou formam um padrão de comportamento do governo e da sociedade.

O autor também assinala que a análise de uma política pública (*policy analysis*) não parte do zero, nem se depara com a situação inédita, de conformar uma política inteiramente nova que enfrenta um problema público nunca visto nem discutido. Geralmente, refere-se à política atual, da qual se examinam seu desempenho, suas causas e resultados com o intuito de corrigi-la ou melhorá-la, dependendo do caso, sustentá-la ou institucionalizá-la. A análise consiste basicamente em revisar criticamente todas as informações anteriores e o raciocínio que apoiaram a decisão e o desenho da política. Ela também contribui com a política pública, ao resgatar a história das decisões de uma política que serve como aprendizagem de seu processo exitoso; de seus erros, descontinuidades ou regressões e fracassos, como também a possibilidade de novas políticas alternativas de rompimento com as anteriores.

Segundo essa perspectiva, uma política pública é composta pelas seguintes ações:

a) ação intencional: aquela orientada para a realização de certos objetivos públicos;

---

[23] "É possível diferenciar os níveis de observação distinguindo: instrumento, técnica e ferramenta. O instrumento é um tipo de instituição social (recenseamento, cartografia, regulamentação, taxação etc.); a técnica é um dispositivo concreto que operacionaliza o instrumento (a nomenclatura estatística, o tipo de figuração gráfica, o tipo de lei ou decreto); enfim, a ferramenta é um microdispositivo no interior de uma técnica (a categoria estatística, a escala de definição da carta, o tipo de obrigação previsto por um texto, uma equação calculando um índice)" (Ipea, 2012, p. 11).

[24] Função pública, em linguagem administrativa, é uma expressão usada para descrever atividades que os poderes públicos realizam para alcançar os objetivos permanentes do Estado, prescrito constitucionalmente, e cujos efeitos são considerados de benefício público ou benefício para a sociedade como um todo (Aguilar Villanueva, 2008, p. 5, tradução nossa).

b) ação causal: aquela considerada adequada para atingir resultados esperados;

c) ação coletiva: aquela que inclui a atividade de uma ou mais organizações governamentais e ou civis.

Além disso, busca conhecer os fatores que estruturaram a política vigente:

- ✓ identificar as crenças de valor de uma sociedade e as do governo, que são aquelas que estiveram na base do surgimento e apreciação de certas expectativas e objetivos sociais em certo período de tempo;
- ✓ examinar as crenças técnico-científicas da sociedade e do governo que ditam sua viabilidade por meio do acionamento de certas ações e recursos;
- ✓ identificar a fundamentação constitucional e a legislação vigente;
- ✓ considerar normas, regulamentos e padrões internacionais pela importância regulatória de diversas organizações e regimes internacionais.

Acerca das crenças, pode-se afirmar que sua influência é apoiada não apenas por posições políticas, mas também pelo conhecimento técnico-científico do problema, o que é determinante para a formação e manutenção de coalizões para a defesa de uma política pública, conforme Vicente e Calmon (2011, p. 1) ressaltam em sua síntese:

> A "cola" que mantém uma coalizão de defesa unida é o compartilhamento de crenças dos seus membros sobre assuntos políticos fundamentais, isto é, são os sistemas de crenças que determinam a direção que uma coalizão procurará dar a um programa ou política pública. Essas coalizões competem dentro de um determinado subsistema para traduzir suas crenças similares em políticas públicas arquitetando estratégias de inserção de problemas na agenda governamental. O poder de dominação de uma coalizão e a sua habilidade em implementar suas vontades e interesses dependerá diretamente dos recursos que ela possui, o que inclui os recursos financeiros, conhecimento técnico, número de apoiadores e membros das coalizões e a autoridade legal. Estes recursos não são estáticos ao longo do tempo e ao mudar a posse dos mesmos muda-se, necessariamente, o poder e a influência exercidos pelas coalizões [...]. O aprendizado político é entendido como a permanente alteração de pensamentos e de comportamentos dos atores políticos resultantes da experiência prática apoiada pela evolução do conhecimento técnico/cientifico do problema em análise, o que permite revisões nos objetivos da política pública. O aprendizado permite que novos argumentos ou recursos sejam adicionados às discussões.

Ademais, não se deve perder de vista que a política pública tem uma história de análise e decisão por trás delas que pesa na hora de definir problemas, discriminar expectativas, qualificar objetivos, recomendar opções de ações e selecionar instrumentos, e que, se não considerada, podem acarretar sérias restrições de fatores causais, oportunidades desperdiçadas ou não exploradas. Como também é relevante no momento da análise da política pública levar em consideração o estado da administração pública, conhecer seus

limites e abrangência, seus defeitos, vícios e virtudes (Aguilar Villanueva, 2008). Tal estado da administração pública pode até mesmo impedir que uma política seja eficiente, efetiva e eficaz.

Nas palavras de Aguilar Villanueva (2008, p. 28):

> Una administración no acostumbrada a la observancia de la legalidad, a la conciencia de costos, a la exigencia de laboriosidad y eficiencia, carente de un sentido básico de responsabilidad pública, representa un mundo operativo que bloqueará cualquier política pública innovadora, exigente o que implique evaluación del desempeño y guerra contra la corrupción y la arbitrariedad.

O autor destaca ainda que o mesmo pode ser dito se a política pública não compreender plenamente o alcance da sociedade civil, menosprezando possíveis contribuições das empresas privadas e organizações sociais para a solução de problemas públicos e para a produção de situações sociais de qualidade e benefício comum. De acordo com este autor, não é possível aceitar a política apenas como um fato de poder ou conveniência, sem que atenda às demandas e aspirações da vida em sociedade. Por fim, salienta que a análise da política pública deve ser comprometida com os valores humanísticos e cívicos e sensivelmente enraizada no conhecimento técnico.

Reafirmar a necessidade de examinar o contexto na análise de política para além do foco da elaboração da política significa não olhar a política pública como uma realidade autocontida, uma vez que o contexto representa o conjunto de fatores causais que, em muitos casos, se não na maioria deles, tem impedido uma boa análise, desenho e implementação da política.

2.2. Etapas do processo de elaboração de políticas públicas: o modelo do ciclo de políticas

Este subitem trata de compreender a análise do processo de elaboração de política por meio do modelo do ciclo de política. Para tanto, como premissa, busca-se visualizar a concepção que se faz de política e sua abrangência, porquanto, de forma holística, é por meio da política que se materializam projetos, principalmente os de âmbito governamental, que nortearão o futuro da sociedade humana.

Sobre a significação do termo política, o dicionário Michaelis apresenta uma compilação que, apesar de abrangente, traz em seus aspectos constitutivos relações de negociação, intuindo um viés democrático para o sentido da política:

> Arte ou ciência de governar; arte ou ciência da organização, direção e administração de nações ou Estados; aplicação dessa arte aos negócios internos da nação (política interna) ou aos negócios externos (política externa); ciência política; orientação ou método político; série de medidas para a obtenção de um fim; arte de guiar ou influenciar o modo de governo pela organização de um partido, pela influência da opinião pública, pela aliciação de eleitores etc; prática ou profissão de conduzir negócios políticos; conjunto de princípios ou opiniões políticas; o conjunto de opiniões e/ou simpatias de uma pessoa com relação à arte ou ciência política, a uma doutrina ou ação política etc; cerimônia, cortesia, urbanidade; habilidade no relacionar-se com os outros tendo em vista a obtenção de resultados desejados; astúcia, maquiavelismo no processo de obtenção de alguma coisa (Política, 2024).

Arendt (2002) vê a política em um sentido mais amplo. Para ela, a tarefa e o objetivo da política são a garantia da vida, possibilitando ao indivíduo buscar seus objetivos, em paz e tranquilidade. Além disso, baseia-se na pluralidade dos homens e no trato da convivência entre diferentes. Por isso, ela é uma necessidade imperiosa para a vida humana, tanto para a vida do indivíduo como da sociedade. Afirma ainda que o que está em jogo não é apenas a liberdade, mas também a vida, a continuidade da existência da humanidade e talvez de toda a vida orgânica da Terra.

Outra concepção de política pode ser entendida como

> [...] o curso de ação intencional que um ator ou grupo de atores segue ao lidar com um problema ou assunto de interesse. O conceito de política presta atenção ao que é de fato feito e realizado, ao invés do que se propõe e quer. Também distingue a política de uma decisão, que é a mera escolha entre alternativas (Anderson, 1984, p. 3 *apud* Aguilar Villanueva, 1992, p. 27).

Aguilar Villanueva (1992), assim como outros autores (Friedrich, 1963; Anderson, 1984 *apud* Aguilar Villanueva, 1992), entendem o termo política como um curso de ação deliberadamente planejado e realmente seguido, em outras palavras, o que o governo diz que quer fazer ele faz e alcança por si ou em interação com os atores políticos e sociais, independentemente de suas intenções. Retrata a política como um conjunto de ações mais ou menos inter-relacionadas que, em razão dos recursos, dos atores, os meios que utilizam e as regras que seguem, considera-se adequada e eficaz (ou eficiente) para realizar o estado de coisas preferido. Portanto, pode ser tratada com diversos enfoques: um campo de atividade governamental; um propósito geral a realizar; uma situação social desejada; uma proposta de ação específica; a norma e/ou normas para determinado problema; um conjunto de objetivos e programas de ação. Em sua elaboração, pressupõe intencionalidade e planejamento, ou seja, requer um desenho trabalhado de forma estratégica com objetivos predeterminados e realizações envolvendo interação com outros atores políticos e sociais. Destaca-se nesse ponto a observação de Heclo (*apud* Aguilar Villanueva, 1992, p. 27), segundo a qual, o termo

política deve incluir, além dos objetivos intencionais, identificar operacionalmente o comportamento que realmente ocorre como resultado dessa intenção.

Outra consideração importante é a de Giandomenico Majone, ao afirmar que uma política é, também, uma atividade de comunicação pública, e não apenas uma decisão orientada para objetivos. Para ele, quaisquer decisões com implicações coletivas, em democracias, precisam ser explicadas, transmitidas, argumentadas e persuasivas a fim de obter consenso. Tal construção de consenso por meio da comunicação é parte plena do próprio conceito de política. Por essa razão, é fundamental construir os argumentos e obter as evidências que influenciarão a decisão de uma política (Majone, 1978 *apud* Aguilar Villanueva, 1992, p. 27-28). Portanto, em regimes democráticos, o desenvolvimento de uma política não resulta da decisão tecnocrática ou de uma preferência autocrática, mas de um produto da discussão e persuasão recíproca de muitos atores políticos e governamentais, participantes em sua formulação, aceitação e implementação (Majone, 1978 *apud* Aguilar Villanueva, 1992, p. 28).

Nesse sentido, é sumamente aceito que o ato político incorpora uma série de decisões de diversos atores governamentais e extragovernamentais, formando um processo dinâmico e complexo de fazer e refazer. Muito provavelmente, tais decisões, em virtude de cooperações e conflitos dos atores envolvidos, apresentem resultados finais diversos das intenções e planos originais. Isso demonstra, entre outros aspectos, a importância dos atores no fazer da política. Infere-se dessas abordagens que a política deve ter como pressuposto básico uma democracia participativa, mas sem perder de vista que somente uma democracia plena (tema que será debatido mais adiante) poderá levar à real participação do homem na sociedade humana.

No contexto político recente no Brasil, entende-se que ainda não se vive em uma democracia plena ou consolidada, o que impacta negativamente a inserção de grandes parcelas da população em participar e influir nos rumos da política. Além disso, para Souza (2006), apesar de as políticas econômicas e sociais ganharem maior visibilidade em países em desenvolvimento, na maioria desses países, em especial os da América Latina (inclui-se aqui o Brasil), ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar minimamente a questão de como desenhar políticas públicas que pudessem impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social de grande parte de sua população.

Esse contexto muito provavelmente tem contribuído para o estigma da ineficiência do Estado, proporcionando maior eco para a concepção neoliberal, de defesa da redução do papel do Estado na sociedade, transferindo parte desse papel para a esfera do mercado, ou seja, para a iniciativa privada. Uma das defesas dessa concepção é a de que a atuação da iniciativa

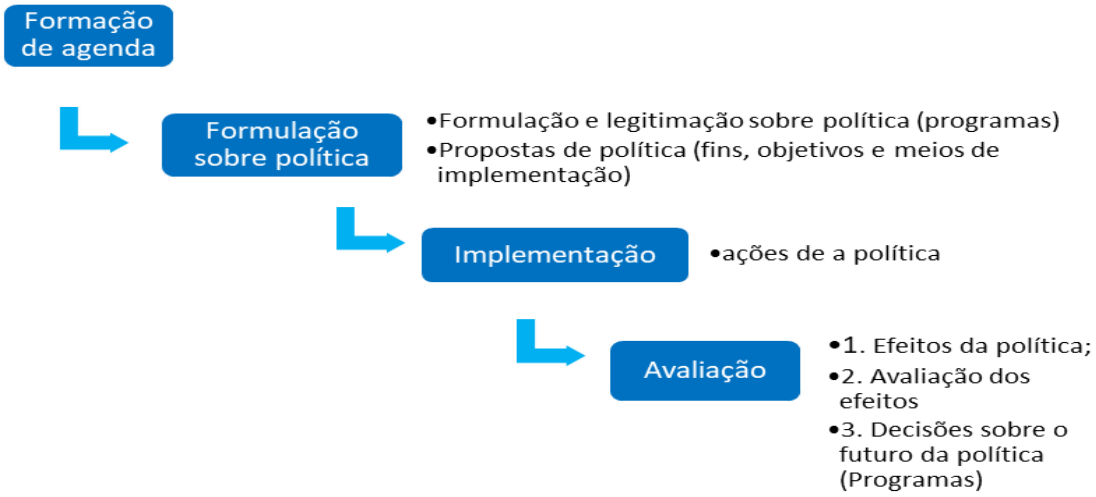
privada seria mais eficiente e eficaz que o Estado para gerenciar a área estatal. Somando-se a isso, ainda há no Brasil o problema da corrupção na política e a falta de confiança social na representatividade da classe política. Essa concepção neoliberal tem se propagado pelo mundo e influenciado governos da América Latina e Brasil. Refletindo mais a fundo, tal ideologia propaga, de forma ampla, a ideia de que a "política" em si é algo perverso e, portanto, deve ser evitada.

Apesar de a área de políticas públicas ter apresentado crescimento de estudos no Brasil nas últimas décadas e mais precisamente nos últimos anos, esses estudos ganharam maior relevância em face da recente retomada da democracia no País e de seu atual estágio, aqui entendida como não consolidada, cuja mudança dependerá, principalmente, de um maior conhecimento e envolvimento da sociedade na política de modo geral, participando e influenciando a maneira como os governos, em todos os seus níveis, decidem e desenvolvem suas políticas.

Essa é uma questão de contexto, que se deve ter em vista na análise de política, considerando-se a importância de uma abordagem acerca de determinadas concepções fundamentais de política pública que se pretende utilizar neste estudo. Ademais, considera-se que, além de suas diversas concepções, a política pública pode assumir o caso de inação, ou seja, o ato deliberado de não agir diante de um problema público. Não fazer nada com relação a um problema também é uma forma de política pública (Bachrach; Baratz, 1962 *apud* Souza, 2006).

Como processo, uma política pública pode ser analisada como a elaboração de ações do governo no intuito de colocar em prática seus objetivos, e essa concepção é conhecida como *policy process*. Nesse sentido, Aguilar Villanueva (1993) entende o processo de política como um mecanismo construído para facilitar o entendimento da política, modelando, ordenando, explicando e prescrevendo seus procedimentos. É um ordenamento lógico e não cronológico de uma sequência de tempos e eventos que acontecem um após o outro. Frisa que o processo de política é uma separação de ordem analítica que possui etapas apenas para indicar os elementos constitutivos logicamente necessários e interdependentes de toda política, integrados ao modo de processo, e de forma alguma eventos sucessivos e realmente separados na vida real. É no campo de políticas públicas que se insere o modelo do ciclo de política cuja intenção é analisar a política como um curso de ação feito de decisões interdependentes e complementares, como demonstrado na Figura 1.

Figura 1 – Processo de política



Fonte: Esquema elaborado pelo pesquisador com base em análise de Patterson C., Davidson R. e Ripley R. extraída de Aguilar Villanueva (1993).

Foi nos EUA, na década de 1950, que surgiram os primeiros estudos sobre análise de política. Autores pioneiros nesses estudos foram Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton. A análise de política como processo ou ciclo tem origem com o esquema de Lasswell (1956). Sua importância reside no fato de buscar um entendimento didático da elaboração mediante uma separação analítica de seu processo. Em seu estudo, identificaram-se sete etapas na elaboração de política pública: a) inteligência: formação e conhecimento; b) promoção: alternativas de políticas; c) prescrição: processo de promulgação das normas; d) invocação: condutas provisórias baseadas nas prescrições estabelecidas; e) prescrições: implementação; f) rescisão: conclusão da implementação; g) avaliação: consequências e efeitos da política.

O modelo do ciclo de política se desenvolveu como processo, no sentido de buscar compreender como a política pública é elaborada e posta em prática de forma teórica sem, no entanto, estabelecer um retrato do que acontece na vida real. Na Figura 2 apresentam-se os elementos que compõem o ciclo de política no modelo de deLeon e Brewer (1983 *apud* Aguilar, 2019).

Figura 2 – Fases do ciclo de política

Fonte: Aguilar (2019).

Frey (2000) afirma que o ciclo de política é concebido como um modelo heurístico de análise que busca entender a política como um processo ou um curso de ação desenvolvido por meio de decisões interdependentes e complementares, e não como eventos realmente sucessivos e separáveis na vida real. Muller (2010) explica que o ciclo de política, como modelo sequencial, deve ser usado apenas como uma representação simplificada da realidade para facilitar a compreensão do processo político em uma estrutura racional que pode ser adaptada a múltiplas realidades. Nesse sentido, não há um modelo a ser seguido de forma mecânica. As fases do ciclo de política devem ser entendidas como um fluxo contínuo de decisões e procedimentos paralelos que interagem e se modificam. Na análise, deve-se priorizar a busca de seu sentido, ou lógica, em vez de se prender a um processo de sequências sucessivas.

Além das limitações do ciclo de política assinaladas por esse autor, existem críticas e propostas alternativas ao estudo da política como um processo. Destacam-se aqui algumas delas, como a do próprio Aguilar Villanueva (1993), que o descreve como etapas de um processo que apenas expressam os elementos necessários e interdependentes em uma sequência lógica de uma política, mas de modo algum eventos sucessivos e realmente separáveis.

> Há, por exemplo, críticas e propostas alternativas ao estudo da política como um processo, como a proposta de Dunn que entende a política como um sistema, cuja configuração resulta do tipo e da dinâmica de inter-relação entre três componentes básicos: as políticas públicas, agentes interessados nas políticas devido às consequências e oportunidades que implicam e o ambiente ou contexto das políticas. Já Lindblom nota criticamente que as várias etapas do chamado processo político repetidamente se manifestam e levantam as mesmas questões e que estas (conflito, cooperação ou ajustamento, análise racional ou transação política, burocracia ou pluralismo) é que são o objeto de estudo principal e adequado. Além disso, adverte que o processo político não é um processo ordenado e racional, ao contrário, é desalinhado e desordenado no qual vários problemas e respostas, vários atores, decisão e imposição, atividade intencional e inércia se misturam e se sobrepõem sem cuidado e clareza. Por isso prefere o termo processo de formulação de políticas, no sentido politizado de descrever e explicar o processo pelo qual as forças políticas se organizam e, ao fazê-lo, realmente fazem política (Aguilar Villanueva, 1993, p. 16-17).

Apesar das críticas ao modelo do ciclo de política, que consideram a impossibilidade de separação total entre os elementos do processo, ao tratar da observação do que ocorre na realidade e da inviabilidade de hierarquização das partes, visto que estas se inter-relacionam (Frey, 2000; Silva; Melo, 2000; Hill, 2006) configurando-se em limitações de análise, ele se torna um importante instrumento de análise política ao se adotar uma perspectiva do ciclo na qual a formulação e a implementação são vistas como um processo de inter-relações em um movimento retroalimentar de concertação e negociação (Silva; Melo, 2000).

De acordo com Aguilar Villanueva (1993), o ciclo de política passou a ser analisado inicialmente na década de 1970. O autor salienta que há vários tipos de análise do processo de política como trabalhados por: Harold D. Lasswell (1971), que o abordou como um *modelo de processo de decisão* e o entendeu como uma *sequência de sete fases* ou *sete resultados*: inteligência, promoção, prescrição, invocação, aplicação, finalização, avaliação; Peter deLeon e Garry D. Brewer (1983), que retrabalharam ligeiramente sua proposta em iniciação, estimativa, seleção, implementação, avaliação, finalização; May e Wildavsky (1977), que preferiram o termo *ciclo da política*, cujas etapas ou momentos são: estabelecimento da agenda, análise da questão, implementação, avaliação e encerramento; Hogwood e Gunn (1986), com definição do problema, previsão, determinação de objetivos e prioridades, análise de opções, implementação, monitoramento e controle da política, avaliação e revisão,

manutenção-substituição ou finalização da política; além de William N. Dunn (1981) e Charles Lindblom (1980), que desenvolveram propostas críticas.

Não obstante os vários cortes analíticos e as diferenças terminológicas, os estudiosos de desenhos de política concordam que os elementos necessários e inter-relacionados de toda política pública observam o seguinte circuito:

(a) existência de uma situação problemática para ser modificada no sentido desejado;

(b) escolha de um curso de ação a ser realizado;

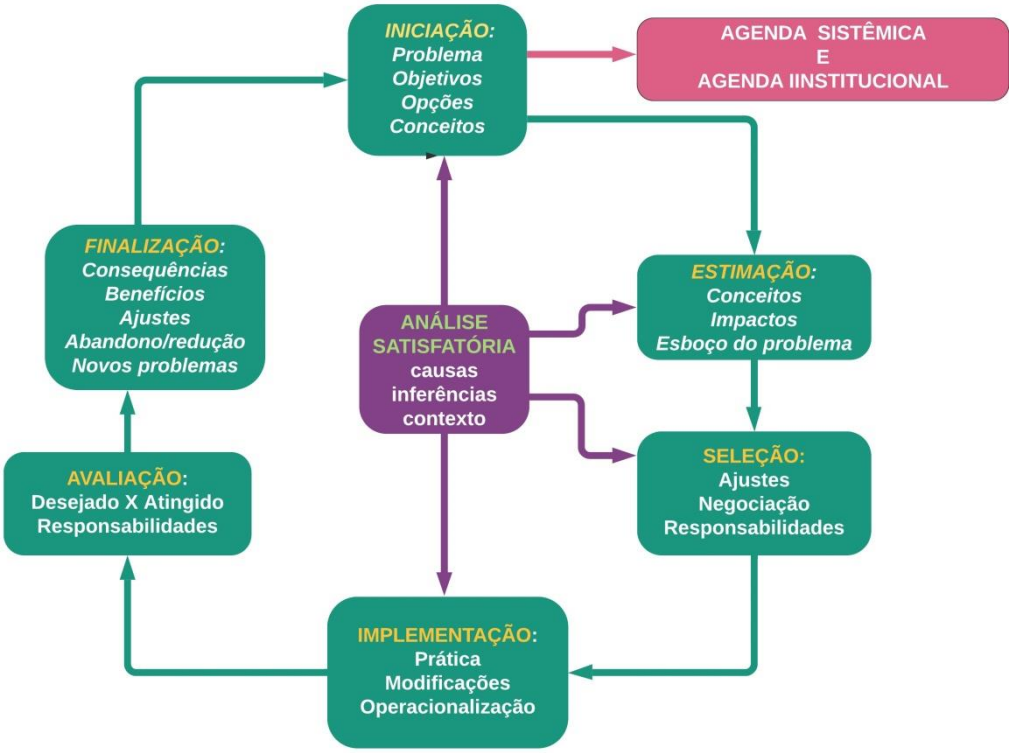
(c) produção de resultados mais ou menos diferentes dos desejados;

(d) necessidade de revisão do curso de ação escolhido (Aguilar Villanueva, 1993).

Há várias propostas de divisões tradicionais do ciclo político na bibliografia que se diferem apenas gradualmente, sendo comuns a todas elas as propostas das fases da formulação, da implementação e do controle dos impactos das políticas. Assim, busca-se entender a política como um processo ou um curso de ação desenvolvido por meio de decisões interdependentes e complementares, e não como eventos realmente sucessivos e separáveis na vida real. Sua função é analisar a sequência de eventos e tempos dos elementos que compõem as etapas ou momentos do processo político em um ordenamento lógico e não cronológico (Frey, 2000).

A título de sistematização analítica, demonstra-se o ciclo com base em deLeon e Brewer (1983) apresentado por Aguilar (2019), agregando a análise satisfatória com base em Aguilar (2013) demonstrado na Figura 3.

Figura 3 – Processo de elaboração de política: ciclo de políticas e a análise satisfatória



Fonte: Modelo adaptado pelo autor com base em: Brewer; deLeon (*apud* Aguilar, 2019; 2013).

2.1.1. A formação da agenda

A agenda governamental pode ser entendida como conjunto de problemas, demandas ou questões que os governantes selecionaram e ordenaram como objetos sobre os quais decidiram que deveriam agir. Há, no entanto, definições de agenda que tratam do processo de sua elaboração e conformação incluindo o conjunto de problemas os quais o governo decidiu considerar, o conjunto de definições desses problemas e até mesmo o conjunto de opções de ação que o governo analisa para resolver os problemas (Aguilar Villanueva, 1993, p. 29, tradução nossa).

A agenda compõe as questões (problemas) vindas da sociedade e do Estado às quais este busca dar atenção e solução. Tais problemas podem ser da ordem de demandas, conflitos, arbitragens, necessidades etc. Um problema ao entrar na agenda significa ganhar prioridade do governo para tratar a questão. Os problemas que conseguirem entrar na pauta prioritária do governo desencadeiam sua iniciativa de solução. Entretanto, para que uma questão seja

incluída na agenda é preciso que ela passe por um processo conhecido como processo de formação da agenda do governo. Uma concepção que auxilia a entender essa questão é que "a formação da agenda pode ser apropriadamente chamada de processo pelo qual as demandas de vários grupos populacionais são transformadas em questões que competem pela atenção séria do poder público" (Cobb; Ross, 1976, p. 126 *apud* Aguilar Villanueva, 1993, p. 30).

Normalmente, para que interesses particulares se tornem assuntos de interesse público a ser levado para a agenda, são utilizados diversos mecanismos como diálogo, argumentação, racionalidade, oferta de informação, invocação de leis, retórica, desenho de programas, acordos e negociações etc. Em tese, o Estado tem a função e dever de tornar igualmente acessíveis a todos os cidadãos a apresentação e a justificativa de suas demandas, sem discriminação, privilégios e monopólios.

Entretanto, acredita-se que é necessária, para que esses elementos se efetivem na formação da agenda, a constituição, primordialmente, de um Estado democrático. Nesse ponto, atualmente há uma visão crítica séria sobre a democracia brasileira. A posição aqui assumida é a de que o Brasil ainda não consolidou sua democracia, apesar de o regime de governo ser formalmente uma democracia representativa. Portanto, uma democracia não consolidada ou incompleta acaba por afetar dramaticamente a formulação e a implementação de políticas com graves consequências para o País.

Nesse sentido, vários intelectuais brasileiros defendem que o País não vive uma democracia plena e que o conceito de democracia vai muito além de eleições de representantes de governo. José Álvaro Moisés afirmava em 2010, após a consolidação das eleições em todos os níveis de governo no Brasil, que o conceito de democracia não significa apenas voto livre, incluindo, também, a participação efetiva do cidadão em diversas outras esferas da sociedade. Além disso, argumentava que o País não conseguiu atingir a democracia, uma vez que ainda apresenta desigualdade entre brancos e negros, falta de acesso do brasileiro a direitos básicos, como educação e saúde, e falta de igualdade de oportunidades entre todos os cidadãos. Tal visão é corroborada por Renato Janine Ribeiro, que assevera: "a desigualdade social é o gargalo democrático do país" (BBC/Brasil, 2010). Mais recentemente, em 2019, Schwarcz (2019) refletiu sobre a democracia brasileira e constatou que não há aqui democracia plena, ao contrário, o que se verifica é um país pautado por ódios raciais, religiosos e de gênero, em que se pratica uma cidadania incompleta e falha, marcada por políticas de mandonismo, patrimonialismo, corrupção, várias formas de racismo, sexismo, discriminação e violência. Assinala ainda a desigualdade social como o problema crucial da

agenda política porque também é produzida e reproduzida no presente. E, se não bastasse, destaca que as políticas educacionais aqui implementadas são insuficientes, tornando-se gatilho de reprodução das desigualdades (Schwarcz, 2019).

A construção de uma agenda política livre, que dê voz e participação com igualdade de oportunidades à sociedade como um todo, somente pode ser viabilizada com a consolidação da democracia. E um Estado democrático, por sua vez, somente pode existir sem tais desigualdades, que ainda persistem hoje no Brasil. A perversidade desse contexto é que a fragilidade da democracia brasileira é uma realidade sustentada pela própria desigualdade social que a gera em um círculo vicioso que atrasa *ad aeternum* o desenvolvimento do País.

O atraso rumo à democracia brasileira ganha força, por um lado, com o pensamento neoliberal da ênfase do mercado como mecanismo autorregulador da vida econômica e social, pressuposto da redução do papel do Estado e da cultura do consumismo, que demanda desigualdades e torna o cidadão um agente consumidor afastado de preocupações com a política e com os problemas coletivos. Por outro, há a incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade, solidificando a sociedade brasileira fragmentada conforme a educação, a renda e a cor. As desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, desgastam-se e perdem a confiança dos cidadãos. Com relação à educação, essa reprodução das desigualdades fortalece o desestímulo à educação do povo brasileiro e contribui ainda mais para o atraso da consciência da cidadania. Atraso que ainda persiste mesmo após a Proclamação da República, há quase 200 anos, retratada nas palavras de José Bonifácio, ao declarar em 1823 que a escravidão era um câncer que corroía nossa vida cívica e impedia a construção da nação; em analogia, é possível afirmar que a desigualdade é a escravidão de hoje, é ela que impede a constituição da democracia (Carvalho, 2002).

Portanto, para que a agenda política dê prioridade aos interesses coletivos em detrimento dos particulares e de grupos, é fundamental uma vida pública livre garantida por mecanismos que permitam o exercício pleno da cidadania. Nos dizeres de Aguilar Villanueva (1993, p. 27, tradução nossa):

> A fragilidade da vida pública livre, sua ocupação e controle pelos poderes (governos, partidos únicos ou hegemônicos, classes, elites, grupos étnicos, grupos de interesse, corporações...), sem espaço para as liberdades públicas de voz, raciocínio, expressão e escolha, obviamente permite que qualquer interesse privilegiado se transforme em lei, toda demanda dos influenciadores tirem proveito das finanças públicas e todo programa de grupos aliados se transforme em projeto nacional.

Observando sua obra, nota-se que a escolha dos assuntos e prioridades de ação da agenda governamental é a mais importante das decisões de um governo. Mostra quem, quais grupos e organizações efetivamente têm o poder de transformar as questões sociais em questões e prioridades públicas e qual o embasamento ideológico que direciona suas prioridades. Trata-se de uma tomada de decisão crucial, uma vez que põe em marcha, ou não, a máquina estatal de informação, análise, acordo, legislação, mobilização e operação.

Nesse sentido, quando a desigualdade socioeconômica atinge um grau extremamente elevado como na sociedade brasileira, retroalimenta o *status quo* de sua democracia não consolidada ao excluir enormes parcelas sociais do acesso à participação nas esferas de poder, perpetuando sua vulnerabilidade à manipulação política e impactando negativamente a trajetória de um processo de elaboração de políticas públicas voltadas para o bem-estar social[25] que pudesse reverter esse contexto.

Em suas *três dimensões de poder*, Ham e Hill (1996) mostram as formas que o poder pode assumir na luta pelas decisões políticas e desvelam as maneiras de manipulação daqueles que o detêm. A primeira dimensão de poder é aquela que ocorre em conflitos abertos entre os atores atuando em decisões importantes; a segunda é aquela que se apresenta em conflitos encobertos entre os atores no sentido de suprimir conflitos e impedir sua chegada ao processo político mediante a não tomada de decisões; e a terceira é aquela em que há conflito latente, ou seja, aquele poder que se traduz em modelar as preferências das pessoas de modo que não existam conflitos abertos nem encobertos. Em outras palavras, ela acontece quando a influência da mobilização de opinião consegue fazer com que as questões não se tornem temas sobre os quais se tenham que tomar decisões, permanecendo as questões em um estado latente. Nessa classificação, é importante observar que uma situação de conflito latente pode se tornar um conflito aberto caso os atores sobre os quais é exercido o poder tomem consciência de seus próprios interesses. O poder também pode ser exercido no sistema de dominação dentro das organizações, em que se configura um conjunto prevalecente de valores funcionando de modo sistemático, beneficiando alguns indivíduos ou grupos em detrimento de outros, como no caso da existência de um sistema de valores dominante na área da saúde favorecendo a profissão médica (Ham; Hill, 1996).

[25] Pode-se entender Estado de Bem-Estar como aquele que enfatiza a redução dos riscos sociais mediante a educação e capacitação com o objetivo de transformar os cidadãos de meros receptores passivos de benefícios sociais em pessoas independentes, ativas, coprodutoras de sua própria produção social. Ele tem sido, frequentemente, associado aos partidos socialdemocratas europeus dos anos 1990, em especial à "terceira via" e a suas propostas de um Estado de Bem-Estar Ativo (*Active Welfare State*) (Draibe; Riesco, 2011).

A terceira dimensão do poder, ao manter o conflito latente, também pode ser exercida com a manipulação da consciência dos atores para o "consenso", evitando que estes se apropriem de lutar por seus próprios interesses, ou levando-os no sentido contrário deles. Como assinala Lukes (p. 24 *apud* Ham; Hill, 1996, p. 99),

> [...] impedir as pessoas, em qualquer grau que seja, de terem reclamações mediante o modelamento de suas percepções, cognições e preferências a fim de que aceitem seu papel na ordem vigente, seja porque elas não podem ver ou imaginar uma alternativa, seja porque elas a veem como natural e imutável ou, finalmente, porque elas a consideram como benéfica e fruto da ordem divina, não é o mais supremo e insidioso exercício do poder? Assumir que a ausência de reclamações seja igual ao consenso genuíno é simplesmente descartar a possibilidade de um consenso falso ou manipulado por decreto.

Portanto, a forma como o poder é exercido na sociedade define os rumos do processo de elaboração de política. No caso da elaboração de políticas públicas, é por meio dos mecanismos de poder que esse processo se desenvolve, iniciando com atenção, definição e tratabilidade do problema, criando assim as condições para entrar na agenda do governo e se estabelecer como política pública. Mecanismos de poder podem ser entendidos como o conjunto de ações utilizadas nas relações de poder. Entre estas destaca-se o uso das redes sociais pela enorme influência que exercem na sociedade contemporânea. Na atualidade, as redes sociais são canais utilizados com frequência para estabelecer relações de comunicação e de influência em todas as áreas incluindo o campo político[26]. Foucault (1995) afirma que essas relações de comunicação não são relações de poder, mas são responsáveis por induzir efeitos de poder ao modificarem o campo de informação entre seus interlocutores.

De forma geral, os meios de comunicação se destacam pelo seu alto potencial como instrumentos capazes de influenciar ou determinar identidades culturais e sociais (Ferreira, 2001), e são mais ainda impactantes na atualidade após o advento da internet com as redes sociais, que se tornaram poderosos meios de relações de comunicação usados para manipular comportamentos e atitudes de grandes contingentes populacionais, o que em última instância significa induzir os rumos das decisões políticas a favor de interesses corporativos. Em um modelo de negócios em que o usuário é o produto, as redes sociais abrem caminho para uma sociedade mais vulnerável à manipulação. Normalmente, são utilizadas para manipular o comportamento das pessoas sem que estas a percebam, como a captura daquilo que os usuários gostam para bombardeá-los com propagandas que sutilmente tentam convencê-los a

[26] Assinala-se como campo politico "o lugar em que se geram, na concorrência entre os agentes que nele se acham envolvidos, produtos políticos, problemas, programas, análises, comentários, conceitos, acontecimentos entre os quais os cidadãos comuns, reduzidos ao estatuto de "consumidores", devem escolher, com possibilidades de mal-entendido tanto maiores quanto mais afastados estão do lugar da produção" (Bourdieu, 2002, p. 164).

consumir e, também, a disseminar *fake news*, alterando a percepção da realidade em grande escala, moldando a forma como as pessoas veem os fatos para influenciar decisões políticas a favor de determinado grupo ou interesse (O Estado de S. Paulo, 2018).

Assim, dependendo do contexto em que o poder está sendo exercido, influencia e até mesmo determina todo o processo de elaboração de política. No caso do Brasil, o contexto de seu processo de elaboração de políticas públicas gestado em uma democracia não consolidada e em uma sociedade altamente vulnerável à manipulação determina políticas públicas e perpetua a continuidade das desigualdades socioeconômicas e do próprio subdesenvolvimento do País.

Dessarte, é essa perspectiva contextual que se deve ter em mente ao se analisar o processo de elaboração de políticas, tendo a formação da agenda do governo o ponto crucial, por se constituir no momento em que um problema se torna questão de interesse público, entra na agenda do governo e recebe a prioridade de se transformar em política pública. A formação da agenda inicia com sua estruturação, no sentido de definir quais os problemas que serão escolhidos como prioritários na visão do governo e analisar quais opções de ações serão adotadas para sua tratabilidade. A partir daí, o governo passa a avaliar se realmente pode operacionalizar a ação e se ela faz sentido (Aguilar Villanueva, 2013).

Na análise da formação da agenda, é importante observar que, de um lado, há a limitação da capacidade do governo em atender às demandas da sociedade e, de outro, que a definição de um problema como de "interesse público" depende, também, de crenças e avaliações, e não de fatos em si, visto que os problemas da política são construções sociais que moldam certas concepções particulares da realidade (Aguilar Villanueva, 2013). Nesse ponto, salienta-se que as decisões políticas são tomadas de acordo com as crenças de seus atores e estas estão sujeitas à manipulação de mecanismos de poder mediante o uso dos meios de comunicação de massa, como as redes sociais. Isso pode ficar mais claro na relação entre crenças e políticas públicas, feita por Sabatier (1998, p. 99), que descreveu o sistema de crenças como o que envolve ideias implícitas, prioridades de valor, percepções sobre as causas dos problemas e percepção sobre a eficácia dos instrumentos de política dos atores envolvidos na política. Todos esses aspectos do sistema de crenças podem sofrer influência por manipulação e impactar decisões políticas.

Outro aspecto importante para o melhor entendimento da formação da agenda é a possibilidade de sua divisão em dois tipos: *agenda sistêmica* e *agenda institucional*. A agenda sistêmica envolve todas as questões que os membros de uma comunidade política percebem como merecedoras de atenção pública e como questões que se enquadram na jurisdição

legítima da autoridade governamental existente. Cada comunidade política, local, estadual e nacional, tem sua própria agenda sistêmica. A agenda institucional envolve as questões explicitamente aceitas para consideração séria e ativa por tomadores de decisão. Portanto, qualquer órgão governamental, seja em nível local, estadual ou nacional, constituirá uma agenda institucional (Elder; Cobb, 1993).

Aguilar Villanueva (1993) assinala que os avanços ou não das demandas da agenda sistêmica dependerão do sistema político, que, por sua constituição, cultura, ideologia, visão da história nacional, correntes de opinião, preconceitos etc., filtram conflitos e problemas, qualificam-nos e desqualificam-nos, valorizam-nos ou rejeitam-nos. Essa seletividade do sistema político é decisiva para que as demandas avancem e tenham a aceitação do governo. Na agenda do governo também podem entrar questões que refletem os limites, as tendências e as inclinações do sistema político que lideram, ou até mesmo questões potencialmente estigmatizantes.

2.2.2. A formação da agenda sistêmica

A questão a ser abordada neste tópico é o mecanismo que leva uma questão ou problema advindo da sociedade a entrar na agenda do governo. Elder e Cobb (1993) propõem um modelo integrado do processo de formação da agenda sistêmica, assinalando que, para que uma matéria tenha acesso à agenda, ela precisa atender a três requisitos: a) ser objeto de ampla atenção ou amplo conhecimento do público; b) boa parte do público considerar que algum tipo de ação é necessário; e c) aos olhos dos membros da comunidade, ser a ação responsabilidade de algum ente governamental. O modelo parte da concepção (ou condição) de que apenas demandas de problemas atuais ou potencialmente conflitantes, de natureza controversa e polêmica, são as candidatas a entrarem na agenda, considerando que os demais ficarão circunscritos em sua localidade e passarão despercebidos, por exemplo, matérias inofensivas que não desencadeiam confrontos.

Os autores também destacam que há vários fatores que favorecem ou impedem a disseminação do problema para um maior número de cidadãos: o grau de especificidade de uma definição, seu alcance de significação social, sua relevância temporal, sua complexidade técnica e a existência de precedentes que regulam seu progresso e velocidade, a apresentação com linguagens e símbolos arraigados culturalmente, dotados de profunda carga emocional, que suscitam atitudes de intensa aprovação ou desaprovação entre o público, distinguindo-se quatro tipos de público (Elder; Cobb, 1993, p. 35):

a) “grupos de identificação” – aqueles diretamente afetados pelo problema e envolvidos no assunto;

b) “grupos de atenção” – aqueles que, por várias razões, estão especificamente interessados no problema;

c) “público atento” – setores da população que estão interessados em ser informados dos acontecimentos políticos e costumam estar atentos aos assuntos de sua comunidade;

d) “público em geral” – a população menos interessada e informada, mas está atenta ao problema quando ele está perceptível e emocionalmente formulado.

Um problema, advindo de uma reivindicação cidadã, ao ser colocado na agenda do governo, cujo teor se insere nas organizações e programas de um governo, segue uma trajetória polêmica de ajustes e refinamentos, tornando-se, assim, um problema público. Hipoteticamente, quanto mais amplo o público para o qual um tema foi estendido, maior a probabilidade de pressão sobre o governo para que o coloque na agenda.

O processo de formulação da agenda do governo normalmente não é bem estruturado. A formulação da agenda, como em todos os momentos da elaboração de políticas do governo brasileiro, ocorre em meio a decisões tomadas em um ambiente inadequadamente estruturado, constituído por sistemas complexos, envolvendo várias instituições e atores, muitos deles com seus interesses particulares e conflitantes, em detrimento do interesse público, o que tem prejudicado, enormemente, a elaboração das políticas públicas. Tais interesses, que podem envolver questões de ordem financeira, orçamentária, burocrática, acabam por impactar negativamente o resultado final da política. Essa inadequação faz parte do amplo sistema político brasileiro, que carece urgentemente de uma reforma política nacional que há muito tempo está posta na agenda governamental, mas sempre é adiada.

O processo de tomada de decisão do governo não tem um padrão de comportamento, é instável, semelhante às *anarquias organizadas* que decidem de acordo com o modelo de *lata de lixo* apresentado por Cohen, March e Olsen (respectivamente 1972; 1974; 1976 *apud* Aguilar Villanueva, 1993, p. 37).

Os autores vislumbram que as *anarquias organizadas* têm três propriedades básicas:

a) *preferências problemáticas* (imprecisas, desordenadas, mutáveis);

b) *tecnologias pouco claras* (os procedimentos não são bem compreendidos pelos membros da organização, há muita tentativa e erro, sabedoria convencional, intuição);

c) *participação fluida* (vários graus de motivação e compromisso).

Essas organizações apresentam um processo de tomada de decisão do *tipo lata de lixo*, na qual os participantes lançam vários tipos de problemas e soluções de forma desorganizada e caótica na medida em que são gerados. Nela, os problemas e soluções são introduzidos no processo de decisão, em massa, com variados níveis de análise e teste, com diferentes propósitos, prioridades, procedimentos e tempos.

Seguindo essa trajetória, o processo de decisão enfrenta um conjunto de questões desordenadas, discrepantes e conflitantes, desordem, definições e explicações, manobras de ação e muitos outros de eficácia incerta, políticos e funcionários prontos para uma ação vigorosa e outros mais reticentes, céticos, prontos para boicotar as iniciativas. Em geral, enfrentam demandas heterogêneas e antagônicas, programas atrasados, tempo no limite, falta de dados e recursos e diagnósticos incompletos etc.

É relevante observar nessa análise que o processo de decisão da agenda do governo depende de o governo ter ou não uma oportunidade eleitoral favorável (poucas questões, obrigações básicas dispensadas, tempo, recursos, ausência de demandas contraditórias etc.), se as questões e as demandas são tratáveis ou não (há experiências, analogias, informações, teorias, tecnologias, recursos, pessoal competente), se os participantes na tomada de decisão estão ou não interessados em intervir no assunto por várias razões (política, moral, econômica, jurisdição). Portanto,

> [...] o acesso à agenda [...] é produto de um processo complexo e vagamente estruturado. Se uma questão é colocada com sucesso na agenda depende de uma convergência apropriada de pessoas, problemas, soluções e oportunidades de escolha, mas o comportamento de cada um desses elementos é virtualmente incerto. No entanto, é possível reduzir o escopo da incerteza por meio de vários fatores contextuais que são úteis para estruturar o processo e restringir a gama de sua variabilidade potencial (Elder; Cobb, 1993, p. 82-83).

Os *fatores de contexto* que estabelecem os limites da oscilação de acesso à agenda são aqueles que buscam estabilizar as correntes de problemas, demandas, grupos e decisões que fluem ininterruptamente entre sociedade e governo.

No entanto, Aguilar Villanueva (1993, p. 44) destaca que o fator de maior peso causal na configuração da agenda formal do governo é a força dos atores políticos, entre eles os diferentes grupos sociais e suas correlações de forças, que intervêm no processo, e as relações político-administrativas que eles teceram entre si e com o governo. É nesse sentido que esta pesquisa sobre a implementação da política de educação em tempo integral na cidade de São Paulo, em face de sua complexidade, aproxima-se dessa constatação, na medida em que observa a necessidade da participação dos vários atores, regionais, distritais e escolares, em

seu processo, desenvolvendo revisões e adaptações do programa de acordo com a realidade local, e, muitas vezes, tornando necessário seu redirecionamento, ou seja, seu redesenho perante a proeminência da força política dos atores locais.

Essa questão é fundamental ao detectar quais interesses estão sendo atendidos, como nos mostra Lasswell (1936 *apud* Aguilar Villanueva, 1993), e trata-se de saber: quem obtém o que, quando e como. Assim, na formação da agenda, é possível identificar a representatividade de um governo, se este é um instrumento de dominação de classe, a hegemonia de uma elite, uma arena pluralista ativa sem vencedores ou perdedores, a transação típica entre grupos burocráticos e políticos; um arranjo de forças do chamado *triângulo de ferro* (governo, organizações de capital e organizações de trabalho); a representação imparcial de cidadãos devotados ao interesse público.

Outro fator fundamental na configuração da agenda são as "redes temáticas", constituídas por especialistas e profissionais em assuntos específicos (fiscal, agrícola, comercial, ecológico, educacional, energético e de saúde pública etc.) que atuam tanto na sociedade quanto no governo, compartilhando conhecimento, tecnologia e habilidades, podendo defender o mesmo esquema de solução de problemas e formar organizações bastante coesas e relativamente autônomas dos jogos de poder e dos interesses sociais organizados.

A existência dessas redes de especialistas deve-se principalmente ao fato de que o acesso à agenda e ao processo de tomada de decisão de políticas é estruturado de forma estável, não caótica. Essas redes surgem especialmente em sociedades educadas, exigentes e informadas sobre seus assuntos tanto quanto o próprio governo. Um aspecto a ser destacado é a descrição que Heclo (1993, p. 264) faz sobre seus membros:

> Os membros da rede não são apenas técnicos especializados e especialistas, senão ativistas políticos que se conhecem justamente pelo conhecimento do assunto. Aqueles que chegam a posições de liderança são "políticos", adeptos do uso de especialistas, os provedores de doadores de conhecimento necessários a um mundo faminto por decisões corretas.

Ressalta-se também na configuração da agenda o fator denominado *subsistema de política*, o qual busca localizar e caracterizar os atores fundamentais na elaboração da agenda e na formulação da política, que inclui, além da rede de especialistas em assuntos públicos (redes temáticas), aqueles que, em última instância, resolvem as questões. O subsistema de política procura mostrar que as organizações de interesse concentram permanentemente seu poder ou influência em campos específicos da política, sem se dispersar ou expandir incertezas em outros assuntos, enfatizando que o sistema político está incorporado a uma variedade de subsistemas de políticas.

As redes temáticas apenas realizam trocas de informações e recursos entre os atores, considerando uma estrutura estável ao funcionamento da rede e sem levar em conta o contexto sociopolítico maior. Os intelectuais experientes dessas redes operam e influenciam a problematização e a resposta de certas questões, mas são os grupos de interesse organizados que resolvem as questões porque seus interesses estão em jogo. Em última análise, os especialistas no assunto baseiam-se nas questões determinadas pelos grupos de interesse dentro e fora do governo. É nesse sentido que Milward e Wamsley (1984, p. 15 *apud* Aguilar Villanueva, 1993, p. 50) descrevem a complexidade desse tipo de poder:

> A configuração do poder nos subsistemas é muito variada. Alguns subsistemas estão sob o controle de um ou alguns atores muito poderosos; em outros, o poder é bastante difuso. Eles afirmam ter uma ordem normativa com símbolos, mitos, rituais e até linguagens únicas, que apenas refletem a realidade intersubjetiva de seus membros e sua concordância sobre o que em sua opinião é importante, desejável ou correto. Eles estão integrados com atores muito diversos: instituições, organizações, grupos e indivíduos. Todos eles articulados pelo fato de compartilharem interesses importantes em uma determinada política .

2.2.3. Problema público: lógica e estrutura

Nesta parte, com base em Aguilar Villanueva (1993), busca-se tratar a questão do problema público, bem como aspectos considerados fundamentais para sua inclusão na agenda do governo. Essa abordagem pretende compreender melhor a questão da ampliação do tempo na escola, objeto deste trabalho, instituída como Programa de Governo na concepção de educação integral em tempo integral, evidenciando a necessidade de que o ensino fundamental seja ressignificado em seu tempo, sentido e espaço. Isso é o que justifica a concepção inicial do PME que, ao ser criado em 2007 (Brasil, 2009b), assinalava que o sistema de ensino público no Brasil já apresentava problemas como degradação do espaço físico, aumento de turnos e de número de alunos por turma, descontinuidade das políticas públicas, pouca preocupação com a sustentabilidade teórico-metodológica da formação inicial e continuada de professores, tornando uma necessidade destinar-se horas à formação dos profissionais da educação que fossem integradas ao turno de trabalho. E programas como o Programa São Paulo Integral, gestado em 2015, no Município de São Paulo, surgiram com a pretensão de buscar solucionar tais problemas públicos.

No processo de elaboração de política, para que um problema se torne pauta da agenda governamental é preciso que ele seja classificado como um problema público. Colocar o problema na agenda significa ter trabalhado sua definição para que ele seja aceitável para o público e tenha tratabilidade pelo governo. Para que a definição do problema seja aceitável

para o público devem-se oferecer formulações que considerem a cultura, valores e interesses do público e as possibilidades legais ou financeiras do governo (Aguilar Villanueva, 1993, p. 51).

Um problema torna-se público quando uma questão (problema, oportunidade, tendência) foi aprovada e inserida na agenda de políticas públicas como, provisoriamente, aceitável pelos atores públicos, no âmbito de suas prováveis causas, componentes e consequências (Hogwood; Gunn, 1984, p. 108 *apud* Aguilar Villanueva, 1993, p. 52).

Em uma democracia, a aceitabilidade de uma definição de problema está intimamente ligada ao consenso político na sociedade, à legalidade instituída, ao consumo de recursos públicos certos e à obediência às formas de fiscalização e cooperação social. No entanto, deve-se observar que são os grupos sociais e/ou governamentais que tiverem a capacidade de definir o problema que efetivamente influenciarão sua decisão. Por consequência, a forma como uma questão pública foi definida condiciona o processo de elaboração da política.

Analisar o processo de política requer verificar o contexto em que ela é formulada, e não apenas suas especificidades intrínsecas. Por essa razão, a análise de política pela ótica da análise satisfatória faz sentido. Entre os grupos sociais que têm capacidade de influenciar o processo de política as elites políticas e econômicas têm um peso tremendamente significativo. Pelo seu peso e influência no desenho de políticas, governos correm o risco de ficar reféns de seus esquemas analíticos e de seus *sistemas de crença* (conceitos e crenças causais). Os problemas públicos são complexos e de difícil solução haja vista os diversos interesses e prioridades entre os vários grupos sociais que deles buscam uma definição e possíveis tratamentos governamentais.

Essa complexidade pode ser mais bem entendida na abordagem de Aguilar Villanueva (1993) ao demonstrar que os problemas públicos são de grande escala, complexos, interdependentes, subjetivos, mutáveis e conflitivos, destacando as seguintes observações que devem ser consideradas em sua condução:

a) apresentam uma natureza subjetiva por estarem relacionados a determinados valores ou certos pressupostos cognitivos dos sujeitos que os vivenciam. Uma mesma situação pode ser qualificada e classificada de variadas formas, por diferentes grupos com diversos interesses e poderes, tornando-se problema para uns, mas não para outros;

b) enfrentam a dificuldade de construir e estruturar uma definição aceitável que supere as armadilhas da controvérsia e possa de alguma forma chegar a um consenso;

c) enfrentam a dificuldade de se estabelecer uma definição operacional que dê terreno e espaço a uma intervenção pública viável com os instrumentos e recursos à disposição do governo;

d) enfrentam a dificuldades de definição e solução decorrentes de definições de problemas construídas pelo governo que muitas vezes diferem significativamente da definição dada pelos afetados e interessados.

Além disso, o autor destaca que os problemas públicos devem ter propostas de solução bem estruturadas para que sejam acessíveis, tanto pelo governo quanto pela sociedade, o que envolve os recursos intelectuais, legais, fiscais, políticos e administrativos disponíveis. Um problema bem estruturado requer as seguintes características:

a) um critério preciso para verificar a solução e um processo que possa ser operacionalizável para aplicar o critério;

b) que possa ser representado em um estado inicial, intermediário e final do problema;

c) que possa indicar as operações que levem de um estado ao outro do problema tanto da forma correta como da incorreta;

d) fornecer as informações necessárias para realizar operações de cálculo e transição de um estado para outro.

Portanto, a tratabilidade de um problema público deve procurar saber o que e como resolver, e se as operações realizadas conseguiram resolvê-lo. Deve indicar qual é seu critério de solução, suas operações de solução, sua abrangência e seus diferentes estados de solução.

Outra questão central é saber se e como os problemas públicos mal estruturados podem ser bem estruturados. De acordo com Simon (1973 *apud* Aguilar Villanueva, 1993, p. 62), convém desmontar a estrutura mal elaborada para o enfrentamento do problema com questões muito complexas, sobrepostas, difusas, e decompô-la em questões mais precisas e circunscritas, para os quais há uma "memória", com uma história de raciocínios e decisões que ao longo de muitas conjecturas, erros e lições aprendidas foi capaz de estabelecer os critérios, etapas e operações da solução. Trata-se, portanto, de desmontar o sistema impreciso, complicado, desproporcional, em subsistemas precisos, solúveis e gerenciáveis.

Há, entretanto, duras críticas por parte da sociedade organizada a essa forma de tratar o problema, por sua simplificação cognitiva, técnica, jurídica e econômico-administrativa, visto que em muitos casos é decepcionante e lenta para resolver grandes e complexos problemas como o de desenvolvimento, pobreza, injustiça e poluição. É certo que nem todos os problemas podem se utilizar desse tipo de abordagem analítica, por exemplo, um problema de natureza macroeconômica como a inflação, o qual tem componentes interdependentes

(moeda, salários, juros, taxas de câmbio, preços etc.), cujo tratamento deve ter uma estratégia abrangente para resolvê-lo. Sendo pela estratégia de decomposição proposta por Simon ou por uma proposta abrangente, estruturar adequadamente o problema público é o maior desafio (Aguilar Villanueva, 1993).

Os problemas públicos resultam de muitas relações sociais que estão ligadas a outras relações sociais, formando sistemas que não dão origem a realidades separáveis ou tratáveis separadamente, conforme pode ser verificado na explicação de Dunn (1981, p. 100 *apud* Aguilar Villanueva, 1993, p. 65):

> [...] os sistemas de problemas são sistemas proposicionais e teleológicos, o que significa que os sistemas problemáticos – crime, pobreza, desemprego, inflação, energia, poluição, saúde – não podem ser divididos em subconjuntos independentes sem correr o risco de produzir a solução correta para um problema errado. Uma característica dos sistemas de problemas é que o todo é maior do que a soma das partes, é algo qualitativamente diferente.

Em meio a essas e outras questões, Aguilar Villanueva (1993) traduz a complexidade da análise dos problemas públicos como fundamental para estruturar adequadamente o problema, o que permite descobrir a organização das relações entre seus componentes, sua conexão e interdependência e saber quais os componentes que se relacionam, o tipo de relação e em que áreas. O referido autor acrescenta que colocar os problemas corretamente significa:

a) definir o fato como problema, que deve ser elaborado com os afetados no sentido de compartilhar riscos e responsabilidades;

b) estabelecer a formação de conceitos sociais (identidade, diferença, classificação);

c) estabelecer a formação e a comprovação de enunciados causais (teorias e modelos). O problema deve ser estruturado como “causa de” ou “efeito de”, evitando antecipar uma solução falsa ao incorporar uma hipótese causal incorreta – incluindo-se a declaração de causalidade.

O autor ainda assinala que problemas públicos mal estruturados são justamente aqueles em que não há uma identificação segura dos elementos que constituem o fato classificado como problema ou seus principais elos causais para poder mudá-lo no sentido desejado, mesmo com a identificação dos fatos indesejáveis. O resultado de problemas mal estruturados é precisamente a incerteza sobre: quais são os componentes considerados para serem modificados ou removidos; quais destes devem ser alterados ou removidos; quais os componentes que os originam; quais seriam aqueles necessários de intervir ou influenciar; quais serão os fins ou objetivos preferidos a serem obtidos e os meios para alcançá-los. Sem a identificação da relação causal que estrutura o problema, este não será resolvido.

Dessa perspectiva pretende-se uma reflexão sobre a proposta do PME como uma das formas de entendimento e tratabilidade da educação integral em tempo integral. No entanto, ao buscar as causas, componentes e consequências do problema público abordados no PME, observa-se por meio de seus documentos que se trata de um problema multifacetado e de complexa tratabilidade.

O objetivo do Programa é a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escolas públicas, mediante oferta de educação básica em tempo integral (Brasil, 2010a). Para tanto, identificaram-se vários problemas públicos que justificaram seu objetivo. Entre os problemas ligados diretamente ao ambiente escolar estão a evasão, a reprovação, a distorção idade/série e o baixo rendimento escolar. Pode-se associar como causa desses problemas a situação de vulnerabilidade e risco a que estão submetidas parcelas consideráveis de crianças, adolescentes e jovens e suas famílias, relacionadas à pobreza, discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de violação de direitos (Brasil, 2007). E como consequência desses problemas para os alunos pode-se citar a desigualdade educacional e social, que leva a um ciclo de perpetuação da pobreza (Brasil, 2009b). Nessa questão, uma referência fundamental é a de Sen (2005), que esclarece o entendimento dos ciclos intergeracionais de pobreza como o processo em que um indivíduo não consegue ascensão social por estar condicionado a um meio social menos favorecido, de modo que, sua renda não sendo suficiente para que ele otimize suas capacidades individuais, ele acaba por permanecer preso a um ciclo de pobreza que seria recorrente. Assim, de forma análoga, se o indivíduo mantiver um baixo nível educacional, sua renda também permanecerá baixa ou diminuirá, acarretando exclusão social, o que irá desestimulá-lo a fomentar suas capacidades humanas, resultando na continuidade de seu estado de pobreza. Esse ciclo representa privações das capacidades essenciais à vida do homem, aprisionando-o frequentemente nesse ciclo vicioso.

Nesse sentido, o objetivo do PME de diminuir as desigualdades educacionais por meio da ampliação da jornada escolar tem como um de seus fundamentos a situação de vulnerabilidade e risco social à qual muitos alunos estão submetidos e que contribui para o baixo rendimento escolar, defasagem idade/série, reprovação e evasão escolar. Somando-se a isso, outro fundamento basilar do Programa é a busca pela qualidade da educação, considerada pré-requisito para a garantia dos demais direitos humanos e sociais e condição para a própria democracia. Dessa forma, a proposta de uma educação integral em tempo integral foi contextualizada, justificando sua relevância como questão de agenda de governo.

Ressalta-se também que tal relevância é observada na trajetória da educação brasileira, por meio das experiências de implementações de Programas para aumentar a jornada escolar, desde o início do século XX, realizadas por governos estaduais e municipais (Brasil, 2009b).

Em documento do MEC intitulado *PME Passo a Passo*, é utilizado o termo qualidade social ao se referir à intencionalidade do Programa: "[...] promover a qualidade social da escola de tempo integral nas escolas brasileiras" (Brasil, 2011). Isso retrata que o PME era um programa que, embora tivesse o objetivo de melhorar a qualidade da educação, ao focalizar alunos em situação de vulnerabilidade social, tinha um caráter mais abrangente, sinalizando uma relação direta da educação com a desigualdade social e a pobreza. Ao estabelecer como objetivo a qualidade social da educação, afirmava a defesa de uma visão social, e não econômica, da educação ditada por organismos internacionais que, desde o início dos anos de 1990, apregoam que a qualidade educacional deveria ser avaliada pelo rendimento escolar dos alunos por meio de resultados de testes e medidores da aquisição da aprendizagem, preterindo a diversidade dos universos escolares. Tal concepção tem por base o neoliberalismo e sua lógica de mercado, o gerencialismo e a teoria do capital humano. O conceito de qualidade social da educação pode ser observado no art. 8.º das Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica com o seguinte texto, consolidando o PME como um programa de inclusão, combate à desigualdade social e de caráter democrático:

> [...] a garantia de padrão de qualidade, com pleno acesso, inclusão e permanência dos sujeitos das aprendizagens na escola e seu sucesso, com redução da evasão, da retenção e da distorção de idade/ano/série, resulta na qualidade social da educação, que é uma conquista coletiva de todos os sujeitos do processo educativo (Brasil, 2010c).

No caso específico do Programa São Paulo Integral, desdobramento do PME, foco deste estudo, e que será abordado em capítulo subsequente, também propõe trabalhar a qualidade social da educação por meio de uma educação integral em tempo integral como política pública educacional com base na ampliação da jornada do educando.

Por fim, relembrando os aspectos levantados por Aguilar Villanueva, pode-se compreender melhor a definição da educação integral em tempo integral como política pública e as condições para sua aceitabilidade pelos atores públicos na agenda do governo.

2.3. A complexidade do processo de implementação de políticas e programas públicos

A implementação de políticas e programas, seguindo a análise do ciclo de políticas, é o momento em que são realizadas as decisões tomadas e planejadas no momento inicial do processo de elaboração de políticas públicas. Nessa perspectiva, é oportuna a leitura de Souza

(2006) ao permitir uma compreensão objetiva do conceito de implementação do ponto de vista da literatura sobre análise de política. De acordo com a autora, a implementação é a fase em que planos, programas e projetos desenhados por meio do processo de formulação de políticas públicas por governos democráticos são postos em ação, ou seja, colocados em prática no mundo real, ficando a partir daí submetidos a sistemas de acompanhamento e avaliação. Apesar dessa formulação conceitual, com base nas análises sobre o ciclo de política, observa-se que a implementação não apenas deriva da formulação de uma política, mas também faz, ou deveria fazer, parte dela.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas têm se intensificado no Brasil nos últimos anos, no entanto o tema é tratado de maneira periférica no campo da análise de políticas públicas, sendo ainda incipientes as produções na área, bem como constata-se a falta de literatura nacional que trate o tema com maior profundidade, além de escassa tradução de sua literatura para a língua portuguesa (Souza, 2006; Faria, 2012; Cunha; Dantas; Verhine, 2018).

A escassez de estudos sobre o processo de implementação empobrece os subsídios para a tomada de decisões sobre políticas públicas. Nesse contexto, o uso de modelos de análise de seu processo é fundamental e pode gerar conhecimentos que melhorem a aprendizagem da compreensão da *caixa-preta* da implementação e abrir novas opções de estratégias para atingir objetivos políticos. A diversidade dos sistemas educativos envolvendo fatos, pessoas e organizações com perspectivas, técnicas e políticas variadas torna o processo de implementação deveras complexo, o que pode gerar resultados inesperados, forçando ajustamentos e estratégias de curto prazo para seu enfrentamento com a subsequente diluição da eficiência política. Dyer (2010, tradução nossa) assinala que os decisores de políticas, normalmente, supõem que as decisões tomadas em sua formulação resultarão em mudanças automáticas na política ou no comportamento institucional, em vez de planejar os estágios de implementação posteriores à decisão de iniciar a mudança, não considerando a implementação como parte integrante do processo de elaboração iniciado na formulação de políticas, mas apenas como seu complemento. Nesse aspecto, a autora traz uma reflexão sobre a política educacional, assinalando que:

> Como a implementação da política educacional nos países em desenvolvimento não recebeu atenção analítica suficiente, muitos aspectos dos processos envolvidos ainda não são bem compreendidos. Se houver acordo sobre a conveniência de se centrar na implementação, é necessário desenvolver abordagens metodológicas que permitam a acumulação de informações relevantes que possam ser comparadas e contrastadas em diferentes contextos, dentro de um país ou entre países (Dyer, 2010, p. 46, tradução nossa).

O documento de trabalho da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico retrata a implementação de políticas educacionais como um processo complexo que envolve vários atores, entre eles tomadores de decisão regionais e líderes distritais e escolares com maior peso no processo de formulação de políticas, interações em diversos níveis de ensino e uso de novas tecnologias (Viennet; Pont, 2017, tradução nossa).

A implementação é complexa, assim como todo o processo de elaboração de políticas públicas, por apresentarem limites indefinidos de início e fim, representando um produto interativo entre poderes do Estado e cidadãos livres em um jogo de poderes sociais e seus interesses. E é nessa perspectiva que se deve conceber o momento da implementação de uma política pública como uma sequência programada de ações de cunho casual envolvendo atores e muitas operações reiterativas e progressivas, individuais e coletivas, na busca de produzir um objetivo desejado (Aguilar, 2013).

O processo de implementação, pela sua complexidade, acaba sofrendo influência de diversas variáveis, como os atores envolvidos e outros fatores, que impactam o resultado final da política, contribuindo ou não com objetivos inicialmente traçados. Daí a importância do desenho da política que, dependendo de como foi desenhada, a implementação sofrerá um impacto direto ou indireto tanto em sua operacionalização quanto em suas consequências.

Estudiosos da análise de política afirmam que, em sua trajetória, a implementação é visualizada como o *elo perdido* entre a preocupação com a formulação e a avaliação dos resultados e dos impactos da política, na busca pelo entendimento do porquê políticas são, ou não, bem-sucedidas (bem implementadas). E uma implementação é considerada bem-sucedida quando a política formulada foi colocada em prática de forma eficiente e eficaz. Caso a política tenha sido colocada de maneira apropriada, mas tenha falhado em produzir os resultados esperados, é aceita a hipótese de que a falha não esteja na implementação, e sim na formulação da política (Dagnino, 2000).

Para entender a eficácia e a eficiência da implementação de uma política, entre outros elementos, é fundamental verificar o contexto institucional que, no caso brasileiro, caracteriza-se pela sua complexidade, diferenciação funcional e problemas de coordenação e cooperação intergovernamentais. Ademais, a sucessão de alternâncias da implementação de programas governamentais tem sido considerada como a questão crucial do insucesso no atingimento dos objetivos formulados no desenho das políticas (Silva; Melo, 2000).

Sobre a questão da diferenciação funcional que permeia a política no caso brasileiro, Dutra (2016) traz reflexões fundamentais de importantes intelectuais brasileiros que

contribuem para um melhor entendimento do contexto mais amplo em que se processa a elaboração de política pública no País. Para ele:

> Ainda que sem o uso sistemático de teorias da diferenciação [...] as principais teses de Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro e Roberto Da Matta desembocam na ideia de um país que, tanto no âmbito cultural como no âmbito institucional, padece da indiferenciação entre as lógicas das esferas familiar, política, econômica, científica etc. E [...] criaram conceitos que diagnosticam a fraca ou ausente separação dos domínios de ação e atividades entre nós (Dutra, 2016, p. 79-80).

Destaca-se ainda na concepção do autor que esse

> [...] déficit de "diferenciação funcional" assume na esfera política uma forma singular de não separar as esferas públicas e privadas. A captura do espaço público por interesses particularistas seria um traço singular brasileiro. Para Sérgio Buarque de Holanda e Raymundo Faoro, este "déficit" [...] é visto como [...] "colonização" das demais esferas sociais pela lógica econômica e a fraqueza do estado de direito na modernidade periférica em se impor tanto à esta "colonização" econômica como ao poder político hegemônico dos países centrais. [...] a legitimação de direitos sociais sempre esteve vinculada à politização do fato de a realização e universalização dos direitos e liberdades democráticas (direitos políticos) dependerem da inclusão dos indivíduos em outros sistemas funcionais como a família, a economia, o sistema de ensino, o sistema da medicina etc. (direitos sociais). A judicialização constitucional destes sistemas funcionais diminui, desta forma, a força de problemas externos de exclusão em condicionar a inclusão na política. A separação entre o papel de eleitor (constitutivo da inclusão política para o público de cidadãos) e os papéis que os eleitores desempenham em outros sistemas só pode, por exemplo, ser alcançada se os indivíduos, por meio de perspectivas de inclusão juridicamente asseguradas, se encontram em condição de recusar "ajudas" e "serviços" dos políticos que podem transformar o voto em retribuição obrigatória. A não realização dos direitos sociais tende, portanto, a contribuir para que a exclusão de outros sistemas funcionais se traduza mais facilmente em exclusão política; inclusão política pressupõe autonomia do papel de eleitor (Dutra, 2016, p. 80-84).

E acrescenta que o estado de bem-estar social pode ser caracterizado como "inclusão política" e jurídica quando:

> [...] direitos de cidadania não se deixam reduzir a sua definição técnico-jurídica enquanto pertencimento a organização estado. Do ponto de vista sociológico, a cidadania deve ser definida mais amplamente como mecanismo político-jurídico de inclusão na sociedade (em seus sistemas funcionais) (Neves, 2006 *apud* Dutra, 2016, p. 85).

Logo, o contexto político e socioeconômico brasileiro carrega as mazelas de sua formação como sociedade, o que vem impactando de forma basilar o contexto do processo de implementação de políticas. A implementação, sendo o eixo de ação da elaboração de políticas públicas, revela assim suas consequências advindas desse contexto desde sua formulação até sua realização. Julga-se que tratar de contextos acerca da implementação de políticas, adaptando o grau de abordagem e o teor de seu escopo, pode contribuir para uma melhor compreensão de sua análise.

Destaca-se, ademais, que a complexidade do processo de implementação de políticas públicas vai além, estando embutida no arcabouço da luta pelo poder, envolvendo diversos atores nos meandros da cadeia hierárquica daqueles que comandam no topo aqueles que executam na base das instituições, em muitos casos, espalhados em diversas regiões do território nacional e até mesmo no âmbito internacional. Por essa razão, é sempre um desafio desenvolver trabalhos de análise nessa área, principalmente tratando-se da realidade brasileira, cujas pesquisas são ainda incipientes, apesar de seu crescimento nos últimos anos. Soma-se a isso a necessidade de ampliar análises sobre a implementação de políticas educacionais, mais especificamente a do desenho da política de educação em tempo integral.

Este estudo utilizou o modelo do ciclo de política para analisar a implementação da política de educação em tempo integral com o Programa São Paulo Integral. Nesse ciclo, entende-se que o elemento primordial de todo o processo de elaboração de políticas públicas são os mecanismos adotados para a tomada de decisão. São eles que determinam seus objetivos, rumos e possíveis consequências. Por isso, é fundamental destacar que somente por meio de uma democracia é que se pode, se não garantir, ao menos, viabilizar a representação popular em decisões de governo.

No contexto escolar, diria Freire (1993, p. 74):

> Não seria possível pôr a rede escolar à altura dos desafios que a democracia brasileira em aprendizagem nos coloca estimulando a tradição autoritária de nossa sociedade. Era preciso, pelo contrário, democratizar o poder, reconhecer o direito de voz aos alunos, às professoras, diminuir o poder pessoal das diretoras, criar instâncias novas de poder com os Conselhos de Escola, deliberativos e não apenas consultivos e através dos quais, num primeiro momento, pais e mães ganhassem ingerência nos destinos da escola de seus filhos; num segundo, esperamos, é a própria comunidade local que, tendo a escola como algo seu, se faz igualmente presente na condução da política educacional da escola.

É nessa perspectiva, que se busca, pelo modelo do ciclo de política, uma compreensão da política de educação em tempo integral, explorando aspectos de sua trajetória. Essa compreensão pode ser mais bem retratada com a síntese dos principais elementos de políticas públicas extraídos por Souza (2006) de vários modelos, incluindo o ciclo de política:

• Permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz.

• Envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada por meio dos governos, e não necessariamente se restringe aos participantes formais, já que os informais são também importantes.

• É abrangente e não se limita a leis e regras.

• É uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.

• Embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo.

• Envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.

Portanto, a política pública é aqui entendida como de caráter holístico, podendo ser objeto de várias áreas de conhecimento com um corpo teórico e metodológico com possibilidades de variados enfoques analíticos. Isso possibilita ser desenhada em forma de planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisa, e ao ser posta em ação entra na fase de implementação.

Sendo palco de várias definições, há autores que enfatizam o papel da política pública como o de solucionador de problemas, superestimando aspectos racionais e procedimentais, cuja crítica argumenta que sua essência é ignorada, ou seja, sua natureza de embate ou conflito em torno de ideias e interesses e os limites de poder das decisões dos governos, que aqui assumem, entre outros, seu aspecto de sistema de governo federativo com autonomias locais, somados ainda a outros complicadores como desigualdades regionais e limitação de sua capacidade financeira e o poder dos setores representados pelo capital.

Esse contexto pode ser exemplificado por Aguilar (2002, p. 295, tradução nossa) ao retratar a educação latino-americana argumentando que:

> Os sistemas educacionais latino-americanos refletem em suas políticas públicas e na análise de seus avanços diferentes regularidades causais na medida em que sua situação (para além dos parâmetros externos homogeneizantes) é produto de diferentes trajetórias histórico-educacionais e vicissitudes decorrentes da fragilidade política e econômica de suas democracias.

Vicissitudes da política, como no caso da descontinuidade do PME por mera decisão política do governo federal sem que houvesse participação dos demais atores envolvidos e afetados pela mudança da política, não é típico de um país com uma democracia consolidada. Uma democracia plena ou consolidada, na reflexão de Morlino (2007), permite, entre outros elementos, o controle efetivo das instituições políticas pelo cidadão ou pela sociedade por meio da prestação de contas e envolve os cidadãos na participação política mediante o acesso a debates e deliberações por meio de mecanismos formais e informais. Natural, em uma democracia consolidada, no caso de um processo de elaboração de políticas públicas da esfera federal para a municipal, seria que o redesenho de programas, projetos e ações fosse usual não no sentido de modificar a política, obedecendo-se os devidos limites de autonomia desses atores, mas de buscar adaptações necessárias, tendo em vista o contexto social e político local e as demandas e os interesses dos atores afetados por ela, o que é de esperar na fase de implementação.

Teoricamente, é aceito que a implementação seja o cumprimento da decisão de uma autoridade. Nessa perspectiva teórica, uma vez feita a opção por uma dada política (P), os resultados (R) ocorrerão. No entanto, a análise da implementação questiona sua validade e pressupõe que P não leva necessariamente ou invariavelmente a R. Isso porque a implementação de uma política não implica automaticamente que os resultados esperados sejam alcançados, nem garante que no futuro isso seja assegurado, ao contrário, acredita-se que esses resultados sejam, frequentemente, imprevisíveis. Por isso, a pesquisa acadêmica visa compreender e explicar a incerteza que caracteriza seus resultados e buscar uma forma que possa eliminar essa incerteza, uma vez que a crença em uma *mão invisível* que equilibraria as forças e a dinâmica organizacional no processo de implementação não tem respaldo científico. Assume-se, assim, que a análise de implementação é o estudo das condições em que as decisões de autoridade (sejam estas políticas, programas, planos, leis ou outros) conduzem ou não à obtenção dos resultados esperados (Berman, 1993, p. 285-286). Por essa razão, a implementação foi considerada um elo perdido, deixada de lado, visto que, tradicionalmente, a análise de política apenas se atentava à questão da formulação e seus resultados.

Além desses aspectos, o autor (Berman, 1993, p. 285-286) assinala que a implementação enfrenta duas dificuldades, a de âmbito da macroimplementação e a de âmbito da microimplementação. A macroimplementação corresponde a questões de plano institucional mais amplo como políticas, programas de governo, intercâmbio entre níveis de governo envolvendo um conjunto de agentes, setores e suas relações em uma configuração que vai do nível federal ao municipal. Esses setores são compostos por diversos agentes ou unidades públicas e privadas como governos, tribunais, grupos privados que se relacionam em um sistema complexo de interações. A microimplementação diz respeito a questões de âmbito das organizações locais (escolas, hospitais, centros de saúde etc.) com certo grau de autonomia política do controle federal ou estadual, como a implementação da política interna de uma escola. No âmbito da macroimplementação, a dificuldade estaria na necessidade de o governo federal buscar influenciar organizações locais para seguir suas determinações de implementação e, no âmbito da microimplementação, no papel das organizações locais que precisariam responder às determinações federais e ao mesmo tempo desenhar e implementar suas próprias políticas internas.

Além dessa complexidade, esse sistema está sedimentado em integrações frágeis entre seus agentes, as quais podem ser entendidas como o comportamento frágil, de maneira solta,

das relações que ocorrem nos contextos organizacionais dos diversos agentes que atuam em determinado setor da política (Berman, 1993; Weick, 1976).

Características de integrações frágeis como independência, identidade própria, diversidade de respostas e ações para determinada questão, maior espaço disponível para autodeterminação, menor regramento e coordenação internos, maior negociação entre intenção e ação (Weick, 1976), dão a seus agentes maior grau de autonomia na implementação de políticas. Tratando-se da implementação de uma política federal por agentes municipais, esse fato torna a integração entre esses setores ainda mais complexa, considerando o distanciamento que separa a intenção (formulação) da ação (implementação). Separação verificada com base no modelo do ciclo de políticas, cuja elaboração é realizada por um grupo de agentes e a implementação levada a cabo por outro grupo de agentes apartados de sua formulação. Outro fator dificultador nesse caso é o grande número de agentes envolvidos no processo, o que impacta fortemente as decisões, o encaminhamento e a implementação das políticas públicas. Um paralelo sobre essa questão pode ser traçado com a reflexão de Costa (2019) sobre um programa federal do FNDE ao apontar que o distanciamento entre os agentes federal e municipal pode ser reduzido e equilibrado levando ao sucesso da implementação caso as diretrizes normativas sejam compreendidas e cumpridas pelos agentes municipais. No entanto, conclui que na dinâmica federativa a gestão completa de um programa não se encontra sob a responsabilidade do ente federal, o que acarreta o distanciamento do agente federal em relação aos demais atores que participam dessa política.

Com relação ao PME, apesar de certa participação da sociedade em sua formulação, o distanciamento entre a formulação e a implementação foi verificado em estudo de Ewerton (2019) justificado por diversos elementos complicadores em sua implementação no âmbito do contexto escolar como: falta de condições estruturais e pedagógicas, fragmentação e hierarquização dos conhecimentos, difícil materialidade e operacionalidade da proposta de intersetorialidade do programa, falta de espaço físico adequado, falta de orçamento para ampliação de vagas em tempo integral, pressão por vagas em algumas localidades que impede que a gestão transforme as escolas em tempo integral. Silva, B. (2018), em sua análise do processo de implementação do PME no espaço escolar em duas escolas públicas municipais cariocas, também constatou um notório distanciamento do PME em relação ao Projeto Político-Pedagógico e às ações pedagógicas da escola. Nesse caso, o programa era tido como um transtorno para a dinâmica da escola e um peso para a equipe gestora implementá-lo em uma resistência da comunidade escolar ao PME, por ser visto como um projeto que veio de fora da unidade escolar.

Apesar da conotação de fragilidade, o termo “integrações frágeis” não carrega caráter positivo ou negativo para a implementação. Busca especificamente retratar um tipo de padrão de comportamento desses agentes (Berman, 1993). No entanto, o entendimento contextual de que a elaboração de políticas públicas ocorre em um ambiente dominado por organizações com interações frágeis pode contribuir para a análise da implementação de políticas públicas como a política de educação em tempo integral objeto deste estudo.

Na análise desse autor, observa-se que duas de suas concepções vão no sentido da tese aqui defendida. A primeira é de que há uma lacuna entre as diretrizes programáticas da formulação da política no nível federal e a resposta no momento da implementação no nível local, o que remete à necessidade de adaptações pelos atores locais, conceituados por Lipsky (2019) como *street-level bureaucrats* ou burocratas de nível de rua, caracterizada por agentes que estão mais próximos das ações visadas pela política. A segunda afirma que a microimplementação depende da interação do projeto com o contexto organizacional local, levando necessariamente a ajustes burocráticos (cargos e funções, controle, sanções, sistemas de gestão, regras, processos etc.) e políticos (coordenação, monitoramento, procedimentos, programação etc.) durante o processo de implementação. Esses ajustes e adaptações estarão na dependência do grau de autonomia dos atores locais que, entre todos os que participam do processo de elaboração da política, são aqueles que exercem a condução de colocar a política na prática, o que torna fundamental estabelecer um mecanismo de participação desses atores em todo o processo da microimplementação desde seu planejamento até a sua operacionalização, potencializando o comprometimento na execução do plano.

Embora haja essa concordância, defende-se que a participação dos atores envolvidos diretamente com o problema deve iniciar na fase de formulação da política, assumindo para isso que a implementação não seja simples derivação da formulação de uma política, mas sim parte integrante do processo de sua elaboração. Dessa forma, a implementação de uma política local seria mais adaptada e aberta ao contexto no qual a organização implementadora esteja inserida, além de se tornar mais efetiva em responder às demandas locais ao elevar o grau de comprometimento dos atores implementadores.

No que se refere à institucionalização da política, Berman (1993), afirma que ela pode ser resultado da implementação de uma política, mas ressalta que mesmo uma implementação *bem-sucedida*, entendida na literatura como aquela que conseguiu efetivar o plano de acordo com as diretrizes programáticas da formulação da política, não só não garante sua institucionalização, como também sua continuidade. Nesse ponto, é importante destacar a concepção de uma implementação “malsucedida” que, na visão de Dagnino (2000), ocorre

quando a política foi posta em prática de forma apropriada sem obstáculos sérios, mas não atingiu os resultados esperados. Nesse caso, se é mais provável que essa falha da política não esteja na implementação, mas em sua formulação, reforça a concepção aqui defendida de que uma implementação mais efetiva em responder às demandas locais pressupõe a participação dos atores envolvidos no problema desde a formulação da política.

2.4. A implementação como processo de política pública

A implementação como campo de estudo científico foi negligenciado nas análises da ciência política dos anos de 1950 até os anos de 1970, visto que havia uma preconcepção de que a implementação correspondia a uma simples fase de execução automática de decisão ou formulação de uma política (deLeon; deLeon, 2002). Apesar de estudos abordando a implementação já terem sido desenvolvidos em áreas como a de *estudos organizacionais*, o que se constatava era uma verdadeira carência de trabalhos sobre o tema. E foi somente a partir da década de 1970, nos Estados Unidos e, em seguida, na Europa, que estudos sobre implementação de política surgiram com maior desenvoltura. A obra *Implementation*, de Pressman e Wildavsky, de 1973, é considerada seminal para a área da análise de política por vários pesquisadores, despontando a partir dela uma série de trabalhos que foram subdivididos, por alguns autores, em gerações de estudo sobre implementação (Ham; Hill, 1996).

Um breve resgate da evolução dos estudos sobre implementação de políticas públicas pode ser observado com as sínteses de diversos estudos aglomerados em fases denominadas "gerações" em busca de certa ordem cronológica, que pudesse traçar a trajetória dessas contribuições sem, no entanto, dar um sentido de exclusão das teorias anteriores. Vários estudiosos tratam dessa temática. Em referência ao contexto dessas gerações, resgatam-se aspectos do debate dessa trajetória. A chamada *primeira geração* de estudos sobre implementação é datada nos anos de 1970 e teve como foco análises de estudos de caso, que buscavam um melhor entendimento sobre políticas públicas. Sua abordagem era normativa desenvolvida estruturalmente pelo enfoque *top-down,* também conhecido como "de cima para baixo", tendo como contexto a democracia representativa. Volta-se fundamentalmente para buscar erros de implementação e sua correção em uma lógica de que a implementação deveria seguir a legitimidade e conformidade das decisões políticas (Lotta, 2019). Em sua abordagem *top-down*, Pressman e Wildavsky (1984), ao buscarem identificar problemas que ocorrem durante a execução da política, ou seja, entre a política tal como concebida e implementada,

assinalam que, caso a implementação na base gerar desvios de objetivos traçados no topo do processo em sua formulação decorrente de baixa colaboração, caracterizará problemas ou déficits de implementação. Argumentaram que uma implementação bem-sucedida dependia de boas ligações entre os níveis de governo e as organizações em nível local. E, caso essas ligações fossem quebradas ou mesmo inexistentes, o resultado seria um déficit de implementação. Na perspectiva de Dagnino (2000), seria a lacuna ou o distanciamento entre as aspirações dos formuladores da política e realidades locais a causa dos déficits de implementação.

A base de análise *top-down* constitui-se em uma teoria de causa e efeito válida (Hill, 2006). Por isso, sua premissa é verificar se os objetivos traçados pelos formuladores da política no topo do processo, iniciado com um estatuto, são cumpridos por meio das ações dos implementadores (Sabatier, 1986) e assim evitar déficits de implementação. Para tanto, o enfoque *top-down* defende que: os objetivos da política sejam claros e detalhados de forma sequencial; seja estruturado um menor número de elos (conexões) na cadeia de implementação e de seus atores; qualquer intervenção externa seja reduzida ao máximo e haja controle centralizado do processo para que seus objetivos não sejam desviados (Matland, 1995; Hill, 2006).

Muitas críticas foram direcionadas à visão *top-down*, principalmente à sua ênfase na centralização do processo de elaboração e implementação da política, dando maior destaque ao estatuto em detrimento de negociações subjacentes à formulação que considera a implementação de forma hierárquica como apenas a etapa de execução da política; não considera o ciclo do processo de elaboração e implementação de uma política como retroalimentador, concebendo-o como fase de mão única, linear e estritamente racionalista (que pressupõe informações completas e um diagnóstico unilateral ou simplista) da formulação à implementação; além disso, pressupõe que o desenho da política se dá em bases perfeitas como diagnóstico político correto, modelo causal (hipóteses e pressupostos sobre determinados fenômenos sociais) verdadeiro, informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, clareza dos objetivos, legitimidade e consenso (Matland, 1995; Silva; Melo, 2000). Essa geração, apesar de não ter consubstanciado uma teoria genérica, contribuiu com o desabrochar de vários estudos na área ao trazer à tona a complexidade do tema (Deleon; Deleon, 2002).

Avançando nos anos de 1970 e adentrando na década de 1980, a segunda geração trouxe uma nova abordagem que ficou conhecida como *bottom-up*, tratando a implementação como parte do processo de uma política pública. O enfoque *bottom-up* surge da crítica à

abordagem *top-down* (Ham; Hill, 1996). A visão *bottom-up*, concebida como "de baixo para cima", defende que os atores envolvidos na implementação, conhecidos como burocratas de nível de rua, têm um papel fundamental porque tomam decisões no momento da implementação e influenciam a política previamente definida, o que contraria o enfoque *top-down.* Por esse motivo, a visão *bottom-up* dá à discricionariedade desses atores ponto central (Elmore, 1979; Lipsky, 2019). Também há críticas à visão *bottom-up* como a defesa de autonomia a atores não eleitos pelos cidadãos e alegação de que os atores da base do processo carecem, em muitos casos, de uma visão do processo como um todo e de como controlá-lo (Matland, 1995), ou que negligenciavam a capacidade que o "centro" tem de influenciar a estrutura de implementação por meio de sanção ou poder de decisão (Sabatier, 1986). Em suma, os estudos dessa geração se concentraram na contraposição em debates entre os dois enfoques, *top-down* e *bottom-up*.

A terceira geração de estudos de implementação se dá nos anos 1990. Vários estudiosos propuseram modelos alternativos de análise saindo da disputa entre os enfoques *bottom-up* e *top-down* com abordagens sintetizadoras e contingenciais. Como exemplo, cita-se o modelo de Richard Matland descrevendo quando um dos enfoques seria mais adequado, correlacionando ambiguidades e conflitos do processo político. E, também, a proposta do modelo de análise *Advocacy Coalition Framework* de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith, que busca compreender os processos de decisão nas políticas públicas. Os modelos sintetizadores podem ser entendidos como a tentativa de integrar conceitos e propostas analíticas das diferentes abordagens.

Além dessas três gerações, tradicionalmente citadas quando se abordam as gerações de estudo sobre implementação, Lotta (2019) argumenta sobre uma *quarta geração* de estudos em andamento neste século, composta por uma variedade de modelos de análise que traz como marco novos temas que envolvem a complexidade da ação do Estado advinda de suas reformas mais recentes. Temas como governança, instrumentos de ação pública, relação entre atores estatais e não estatais, novos arranjos institucionais, processos multinível, sistemas de coordenação, capacidades estatais na implementação. No Brasil, destaca estudos sobre burocracia de nível de rua, capacidades estatais, arranjos institucionais e instrumentos de implementação.

Observam-se, portanto, duas correntes tradicionais de análise da implementação de políticas públicas, os enfoques *top-down* e *bottom-up,* e os demais enfoques são variados e nenhum deles se constitui como um modelo unificador de análise caracterizando uma diversidade e complexidade de análises sobre a implementação de políticas.

Na década de 1990, Richard Elmore já assinalava que havia certo consenso entre vários estudiosos da implementação de política sobre sua complexidade de análise, sem um modelo básico ou padrão que servisse de referencial analítico. Isso porque há diversos aspectos que influenciam a implementação e seu resultado. Atualmente, verifica-se que essa diversidade de modelos não prejudica a análise, podendo, ao contrário, contribuir com a compreensão da implementação na medida em que diferentes abordagens são usadas para esse fim (Vaquero, 2007).

Portanto, a complexidade do processo de implementação é corroborada pela diversidade de formas de análise. Mais recentemente, a partir do ciclo de política, muitas análises tratam a implementação não mais como apenas uma etapa coadjuvante, de mera execução da formulação da política, mas como um processo autônomo de tomada de decisões e, portanto, de criação de política, que ocorre quando há um ambiente cujos papéis dos implementadores são negociados, a adesão ao programa é variada, os recursos envolvidos são objeto de barganha e por ser um ambiente que gera fonte de informação para a formulação de novas políticas. Isso faz com que o processo de implementação carregue elementos de aprendizagem, evolução e adaptação (Silva; Melo, 2000).

Os autores assinalam que a concepção da implementação como parte do ciclo de política de forma linear e racionalista é irrealista porque caracteriza um controle hierárquico perfeito. Ao contrário, defendem que o ciclo de política ocorre em um ambiente de incertezas, em que prevalecem a troca, a negociação, a barganha e a reformulação constante do desenho da política, cuja implementação ocorre por meio de redes tanto de agentes públicos quanto de não governamentais. Destacam que esse ambiente é fundamental para a democracia, participação e controle social da política pública e abre espaço para mecanismos de aprendizagem coletiva.

É nessa direção que a aprendizagem no processo de implementação, assim como em todos os momentos da elaboração de políticas públicas, somente pode ocorrer em um contexto democrático que cria mecanismos de participação e controle social, em vez de um núcleo que centraliza a formulação da política a ser implementada. A implementação ganha assim um caráter evolutivo que corresponde a correções, bem como a adaptações que se vão processando no decorrer da implementação da política em um *constante fazer*, como um redesenho da política, que normalmente ocorre na maior parte do tempo (Andrade; Diniz, 2015). Além disso, a concepção de aprendizagem pode ter um grande papel, principalmente no sentido de prever problemas no processo e impactar o resultado da política.

Essa perspectiva vem ao encontro dos dizeres de Arretche (2001) quando afirma que é impossível que um programa público possa ser implementado inteiramente de acordo com seu desenho inicial e os meios previstos por seus formuladores em face da lacuna existente entre os objetivos e o desenho de programas tal como concebidos por seus formuladores originais, considerando a diversidade de seus beneficiários e provedores. Essa lacuna pode ou não ocorrer dependendo de vários fatores, entre eles as decisões tomadas por uma cadeia de implementadores, levando em conta, além de uma razoável margem de autonomia para tais decisões, o contexto econômico, político e institucional em que operam. E conclui afirmando que "[...] é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas" (Arretche, 2001, p.46).

As constatações da evolução das análises internacionais evidenciam que o processo de implementação vem ganhando importância na elaboração de políticas públicas e influenciando os rumos da política. É nesse sentido que se pode entender a preocupação da autora ao questionar, em primeiro lugar, se os implementadores conhecem o programa, visto que, ao não conhecê-lo, podem adotar seus próprios referenciais para sua viabilização e se afastar da proposta original; em segundo lugar, se aceitam e estão de acordo com os objetivos da política, uma vez que uma discordância pode levar a assumirem seus próprios objetivos de atuação; e, em terceiro lugar, se há condições institucionais para realizar os objetivos previstos, como capacidade fiscal e administrativa e ordem política, dado que a falta destes inviabilizaria a implementação da política pública.

É nessa perspectiva da implementação como processo que o envolvimento dos implementadores vem ganhando cada vez mais destaque. Na linha de pensamento de Hudson, Hunter e Peckham (2019), a participação dos agentes de base que estão mais próximos do problema a ser enfrentado pela política como usuários finais, equipe de linha de frente e uma série de agências de serviços locais no desenho da política, deve ser contínua. Isso levaria a contribuir para um melhor entendimento do processo de elaboração de políticas públicas, especialmente sobre a fase de implementação da política, melhorar o apoio que poderia ser dado a ela e garantir que as intenções se transformem em resultados, de preferência exitosos.

Décadas atrás, Elmore (1979, p. 611) já assinalava a importância de se utilizarem as habilidades ou competências dos agentes da linha de frente e grupos-alvo para auxiliar os formuladores de políticas na melhor compreensão e solução do problema:

> A menos que os iniciadores de uma política possam galvanizar a energia, atenção e habilidades das pessoas por ela afetadas, trazendo assim esses recursos para uma arena de negociação pouco estruturada, os efeitos de uma

> política provavelmente não serão nada além de fracos e difusos (tradução nossa).

Estudos mais recentes trazidos por Ansell, Sorensen e Torfing (2017) sobre implementação sugerem que o desenho de uma política pública logrará maior êxito quando for concebida por meio de uma *abordagem colaborativa*, ou seja, que o desenho da política – formulação e implementação – seja elaborado mediante a colaboração e as adaptações de vários atores – agentes da linha de frente, grupos-alvo e suas organizações representativas, e deliberada de forma conjunta com os formuladores de políticas (*policy makers*). E contrapondo-se às concepções clássica, tradicional e da *New Public Management* (NPM), que normalmente alegam que essa colaboração torna o processo mais lento, dificultando a implementação e impedindo a resolução do problema de forma rápida, defendem, por essa razão, a separação entre formulação e execução da política, argumentando que essa separação garantirá agilidade do processo, tornando-o mais eficiente e eficaz.

Os autores também argumentam que esses atores podem contribuir com conhecimento, compromisso e recursos, estimulando a inovação de políticas e construindo novas e ousadas soluções para problemas. Em suas reflexões, destacam que essa colaboração propicia uma série de benefícios na construção de políticas públicas: abre espaço para soluções alternativas e inovadoras; cria um senso de compromisso conjunto e responsabilidade para com a implementação e desenho de políticas; previne a ignorância, a resistência passiva e a sabotagem direta por parte dos burocratas do nível de rua; e encoraja os participantes a apoiarem a realização de objetivos da política. Por outro lado, pode também trazer desafios como: falta de tradições de participação e diálogo, experiências negativas de envolvimento colaborativo no passado, distribuição desigual de poder e a existência de conflitos entre os grupos de interesse, potencializando dificuldades na participação coletiva.

No âmbito da abordagem colaborativa, Gunn (1978) enriquece o debate ao expor que, se os atores envolvidos não cooperarem adequadamente, a política terá dificuldades para ser implementada com sucesso. Salienta ainda que políticas inconsistentes com os interesses desses atores podem levá-los a ignorá-las de forma inconsciente ou intencionalmente ou, se atendê-las, será seletivamente.

Seguindo evidências trazidas por Weible e Sabatier (2009), a colaboração traz contribuições importantes para as políticas públicas ao tornar possível o envolvimento de partes rivais que possam fazer parte de um agrupamento coletivo mitigando conflitos. Logo, a ciência pode ser utilizada menos como arma política e mais como uma ferramenta de fonte de

informação e conhecimento para orientar a política de forma interativa, propiciando trocas entre os atores, em que cientistas e não cientistas se envolvem na apuração conjunta de fatos e a aprendizagem é mais provável de ocorrer entre coalizões cujas cooperação e confiança tornam-se bases para o conhecimento compartilhado.

Avançando um pouco mais nessas reflexões e ponderações, poderíamos afirmar que em uma democracia participativa a implementação concebida como processo requer a colaboração contínua de todos os agentes envolvidos em um movimento constante de correções e adaptações, considerando o contexto local e a experimentação prática; movimento que possibilitaria uma contribuição para a aprendizagem mútua, tornando o processo um instrumento de políticas democráticas.

Como já analisado, as decisões de políticas públicas tomadas por autoridades federais, estaduais ou locais não são executadas automaticamente, elas dependem dos atores implementadores. Nessa perspectiva, pode-se inferir que, quanto maior a participação dos atores envolvidos com o problema público no processo de formulação da política, maior será o comprometimento em sua viabilização e mais próximo de ser efetiva e institucionalizada, se for essa a intenção dos usuários da política. No caso da política de educação em tempo integral, com base no ciclo de política, entende-se que a participação dos atores diretamente envolvidos com o problema no momento de sua formulação é fundamental no sentido de buscar uma política pública que responda à demanda local, eleve o comprometimento dos atores implementadores e seja efetiva. Portanto, a escolha do desenho da política é crucial para atingir os objetivos a que ela se propõe.

2.5. Os desenhos prospectivo e retrospectivo do processo de implementação de políticas

A proposta de analisar o desenho e o redesenho da política educacional em tempo integral do Programa São Paulo Integral busca compreender o processo de sua elaboração desde a criação de sua política até sua implementação, tendo como referenciais teóricos o ciclo de políticas e a análise satisfatória. É importante salientar que o ciclo de políticas é um modelo de análise, e não um retrato fiel e linear da trajetória de uma política. Ressalvadas também críticas ao modelo, o ciclo de política é reconhecidamente uma ferramenta útil para entendimento e análise do processo de elaboração de políticas públicas. O modelo é utilizado, tradicionalmente, na análise de política com o intuito de compreender suas etapas ou momentos. Seguindo essa linha de análise, a configuração do desenho dessa política inicia com sua formulação no âmbito federal, consolidada pelo PME, expresso em decreto federal

de 2007, que teve o papel de ser indutor de uma educação integral no País como forma de melhorar a qualidade da educação básica por meio da ampliação da carga horária escolar em escolas públicas estaduais e municipais. A trajetória dessa política seguiu em um movimento que culminou na criação do Programa SPI e avançou até a etapa de sua implementação em escolas no Município de São Paulo.

Para tanto, optou-se por dois enfoques metodológicos de análise do processo de implementação que podem ser adotados no caso do Programa São Paulo Integral, o enfoque prospectivo e o enfoque retrospectivo. Esses dois enfoques de análise são relevantes na medida em que possibilitam entender o desenho da política federal de educação em tempo integral e seu provável redesenho em âmbito municipal, foco do objetivo deste estudo.

Outro aspecto a ser considerado é que a formulação da política do PME ocorreu no âmbito da esfera federal com a intenção de ser praticada na esfera municipal, caracterizando um movimento do topo para a base, ou seja, prospectivo. Pretende-se também analisar até que ponto a implementação dessa política no âmbito municipal ocorreu com a participação discricionária de outros atores, diferentes daqueles que participaram de sua formulação no âmbito federal em um redesenho de política, caracterizando ou não um movimento da base para o topo, isto é, retrospectivo.

Dessarte, busca-se examinar a trajetória da política de educação em tempo integral que inicia, no âmbito federal, com a formulação de sua política por meio do PME e, no âmbito do Município de São Paulo, examinar seu redesenho com o Programa São Paulo Integral.

A base teórica que se adotou para desenvolver a análise do redesenho do PME no âmbito do Município de São Paulo com o SPI foi guiada pelo trabalho realizado por Elmore (1993, tradução nossa), que traz a possibilidade de se utilizar tanto do enfoque prospectivo quanto do retrospectivo de análise da implementação de política. Seguindo as pistas do autor, é a lógica do desenho, e não os detalhes do processo, que dará a tônica desta análise.

2.5.1. O desenho prospectivo

O enfoque prospectivo de política, também denominado modelo *forward mapping*, pode ser retratado, conforme descrito por Aguilar (2019), como uma pirâmide de etapas, representado na Figura 4, cuja trajetória inicia-se no topo, ou seja, no *nível mais alto do processo*, em que os formuladores da política apresentam sua declaração de intenção, de forma centralizada e controlada, sem envolver a base, os denominados eventuais beneficiários e diretamente envolvidos no processo de implementação, e observa uma sequência de etapas

cada vez mais específicas para níveis subsequentes mais baixos, na base até sua implementação, definindo seu arcabouço, responsabilidades e expectativas.

Na perspectiva analítica de Elmore (1993), o desenho prospectivo pode ser entendido como um modelo de análise que inicia na formulação da política, momento em que são tomadas as decisões sobre a política, restando ao momento da implementação o atingimento de metas e relegando aos implementadores grau limitado de discricionariedade.

Figura 4 – Desenho prospectivo

Fonte: Aguilar (1919).

Nessa trajetória, espera-se que a política atinja, no *nível mais baixo*, a intenção inicialmente formulada no topo da pirâmide, em outras palavras, que o resultado seja satisfatório de acordo com as metas preestabelecidas. É um enfoque considerado tradicional de análise de política cujo encaminhamento da política é feito por meio de uma relação hierarquizada entre as organizações vinculadas entre si.

Nesse modelo, a burocracia no topo do comando formula a política pública de forma centralizada em um processo piramidal que se desenvolve mediante subníveis até a fase final de implementação, na qual os atores da base, à qual a política é destinada, não têm qualquer

papel em sua elaboração. Isso fica evidente nos dizeres de Elmore (1993, p. 220) ao abordar sobre a burocracia na implementação de políticas:

> Outra explicação frequentemente proposta para explicar as falhas de implementação é que aqueles que implementam programas raramente são incluídos nas decisões que determinam o conteúdo desses programas. À medida que nos aproximamos do ponto de prestação direta de serviços em programas sociais, mais frequentemente ouvimos a reclamação de que os formuladores de políticas e administradores de alto nível não ouvem os prestadores de serviços (tradução nossa).

O modelo prospectivo entende a implementação como a etapa final do processo de elaboração de política, cujo objetivo é o de apenas colocar em prática os objetivos estabelecidos pelos formuladores de política por intermédio de atores públicos e privados. Por isso, seu processo é guiado de forma mais racional, organizada e planejada. Sendo assim, a implementação apenas se inicia quando se finaliza completamente a formulação da política (Dagnino, 2000).

Portanto, tal modelo depende de mecanismos formais que estabeleçam centralidade e controle nas linhas de autoridade para que a capacidade dos sistemas públicos considerados sistemas complexos possam responder aos problemas. Por outro lado, é importante observar que, quanto mais complexas as organizações, maiores as possibilidades de barreiras à reciprocidade de autoridade. Sobre esse aspecto vale resgatar que organizações complexas são formadas pela multiplicidade e variedade de agentes, detentores de diferentes papéis, e pelas relações que estes estabelecem para a coordenação de suas atividades individuais. São caracterizadas pela autonomia dos agentes, por relações não lineares e imprevisíveis e pela interação entre os agentes, inerentes aos processos de formulação e implementação de políticas em organizações públicas (Figueiredo, 2015).

O desenho do modelo prospectivo começa com o estabelecimento de uma meta, em seguida traça um conjunto de etapas específicas para o atingimento dessa meta e, por fim, determina um resultado (ou resultados) esperado a ser futuramente medido. Esse tipo de projeto é consistente com a estrutura tradicional de análise de políticas e com as técnicas convencionais de gestão. Pressupõe, também, que o sucesso da implementação depende da formulação de diretrizes políticas explícitas, responsabilidades administrativas determinadas com precisão e definição exata dos resultados esperados. Isso configura um pressuposto de que os formuladores de políticas (*policy makers*) controlam o processo de implementação.

Observando esse modelo, uma política federal pode começar com uma declaração de intenção, passando em seguida para a regulamentação e ações administrativas dos órgãos responsáveis. A partir daí, esses órgãos elaborariam uma divisão de responsabilidades e

definição da missão e clareza das diretrizes políticas, entre eles próprios e/ou entre os órgãos das esferas federal, estadual e local.

Além de ações administrativas e arranjos organizacionais, pode haver inúmeras variantes dessa abordagem como descrição dos principais atores políticos, acordos entre os atores em cada nível, adoção de algum tipo de tecnologia em cada etapa, delineamento de cursos de ação sob diferentes premissas organizacionais, políticas e tecnológicas. Assim, julga-se que as variantes da abordagem devem ser selecionadas pelo pesquisador a partir de sua proposta de análise e das condições dos contextos da micro e macroimplementação da política.

Elmore (1993) assinala que o modelo prospectivo estimula certos elementos centralizadores de fácil manipulação por formuladores de política identificados por fórmulas de financiamento, estruturas organizacionais formais, relações de autoridade entre unidades administrativas, regulamentos e controles administrativos como requisitos específicos relativos a orçamento, planejamento e avaliação (Elmore, 1993, p. 258).

Seguindo a concepção do autor, pode-se constatar, de forma mais ampla, que é fundamental para a análise da implementação examinar a complexidade organizacional que envolve, entre outros elementos, regulamentos, estruturas organizacionais formais e controles administrativos; o entendimento prévio do contexto e dos atores; compreender as relações de dependência recíproca dentro das organizações; levantar os pontos críticos da organização complexa que está mais próxima do problema e descrever o que deve acontecer nesses pontos para resolvê-lo; o papel da discricionariedade no nível operacional; e as arenas de negociação consideradas aspecto essencial nesse processo de implementação.

O autor ressalta também que as determinações da política no momento da implementação requerem capacidade especializada de resolução de problemas, que muitas vezes se encontra em *níveis mais baixos* na cadeia de autoridade e pode dificultar relações recíprocas de autoridade. Além disso, tal especialização é fundamental no uso eficiente das organizações como instrumento de determinada política. Por outro lado, as políticas que permitem aos burocratas do nível operacional ou “nível de rua” ampla liberdade de atuação podem levar à distorção dos propósitos originais dos formuladores da política. No entanto, a discricionariedade, respeitando certos limites de ação, pode contribuir com políticas na medida em que levem a adaptações da política necessárias em face do contexto do nível local e das respostas de problemas imprevistos que normalmente podem ocorrer.

Por fim, destaca-se que a principal falha do modelo prospectivo é a suposição implícita de que os formuladores de políticas controlam os processos organizacionais,

políticos e tecnológicos que condicionam a implementação (Elmore, 1993, p. 255). Assim sendo, o que acontece no processo de implementação não pode ser explicado pelas intenções e orientações dos formuladores de políticas, pouco contribuindo para explicações sobre falhas de implementação.

Outra falha fundamental no modelo prospectivo para vários pesquisadores, entre eles o próprio Richard Elmore, é que parte da perspectiva dos tomadores de decisão centrais e, portanto, tende a negligenciar os outros atores.

2.5.2. O desenho retrospectivo

O enfoque retrospectivo denominado *backward mapping* é um modelo de análise de implementação de política que parte da base do processo de sua elaboração, ou seja, do *nível mais baixo do processo* em que se encontram os atores públicos e privados locais. A partir desse nível, a política segue uma trajetória ascendente até atingir a etapa mais superior, em um movimento da base para o topo, conforme pode ser observado na Figura 5. Portanto, o enfoque retrospectivo parte da concepção de que as decisões se dão na base, ou seja, no nível concreto em que os atores se enfrentam quando da implementação, pressupondo que são esses atores que influenciam os resultados das decisões da política. Assim, pode-se inferir que o desenho retrospectivo inicia com a declaração das necessidades demandadas pelos atores públicos e privados da localidade em que o problema se apresenta. Esses atores, utilizando-se de seus conhecimentos e capacidades, realizam negociações das decisões sobre a política, além de resolverem os problemas que porventura possam originar no momento da implementação. É assim que, a partir da base, a trajetória da política segue para as instâncias superiores de elaboração da política até chegar às autoridades máximas responsáveis pela sua formulação.

Figura 5 – Desenho retrospectivo

Fonte: Aguilar (1919).

É no nível da base que é gerada a necessidade de uma política com suas metas, operações, efeitos e resultados esperados. A partir desse nível, a política segue, retrocedendo para outras etapas, acompanhando a estrutura das instâncias responsáveis pela implementação, determinando o que ela objetiva e os recursos requeridos para tanto, até a última fase em que se formula uma política que busque responder ao que se espera alcançar. Esse enfoque prioriza a discricionariedade delegada para os *níveis mais baixos* na resolução de problemas, tratando-a como uma forma de capitalizar uma relação recíproca entre os níveis da base e do topo da implementação. Ademais, pressupõe que o critério para definir o sucesso da política depende da capacidade (limitada) de todas as organizações públicas em atacar o problema.

No desenho retrospectivo, quanto mais próximo se estiver da origem do problema, maior será a capacidade de influenciá-lo, e a capacidade de sistemas complexos em resolver problemas não está no rigor do controle hierárquico, mas sim na maximização da capacidade de tomada de decisão, em que o problema se manifesta mais imediatamente, utilizando, por exemplo, mecanismos informais de delegação de autoridade e a discricionariedade. Dessa forma, em vez de iniciar a política pelo topo do processo, deve-se começar pela base em que o problema surge e assim buscar a melhor maneira de resolvê-lo (Elmore, 1993).

O autor salienta ainda que a escolha de se adotar essa estratégia em detrimento de outras deve ser baseada no entendimento prévio do contexto e dos atores. Além disso, o desenho de uma política deve ser flexível para permitir que o processo de negociação local se desenvolva livremente sem controles hierárquicos rígidos para encorajar a formação de coalizões locais no sentido de reconhecer que a negociação é um aspecto essencial do processo de implementação. Por essa razão, é caracterizado como democrático e participativo.

A lógica do desenho retrospectivo é oposta à do desenho prospectivo. O enfoque retrospectivo enxerga o processo de elaboração de política como um mecanismo capaz de formular uma política com a interação dos atores da base, relacionando-se com o contexto local e com as organizações responsáveis por sua implementação em todas as etapas. Esse enfoque, em crítica ao prospectivo, parte das aspirações dos atores situados na base do processo de elaboração, ou seja, do nível das redes de decisões em que os atores se enfrentam quando da implementação, não pressupondo que haja um controle hierarquicamente centralizado do processo, e sim parte da ideia de que o controle é imperfeito em todo o processo de elaboração de política como resultado de interações entre atores e organizações responsáveis pela implementação. Nesse processo, a política é formulada em um período de tempo considerável por se relacionar com seu contexto e com as organizações responsáveis por sua implementação. Indo mais além, é pertinente nesse aspecto a contribuição de Dagnino (2000) sobre o enfoque retrospectivo em que a implementação é considerada uma continuação da formulação da política em um processo interativo de negociações entre os que buscam colocar a política em prática – daqueles cuja ação depende – e aqueles que serão afetados pela mudança provocada pela política. Nesse caso, a implementação não teria uma intencionalidade (racionalidade) determinada pelos que detêm o poder. Portanto, é considerada uma alternativa ao modelo prospectivo como análise de política.

O modelo supõe também, conforme se observa nas explicações de Elmore (1993), que, apesar de a elaboração da política iniciar na base do processo, a formulação legal da política é sistematizada nas instâncias superiores responsáveis por sua elaboração. Assim, em matéria de formulação de política, os atores da base do processo apenas exercem uma influência indireta em face dos seguintes fatores:

- ✓ conhecimento e capacidade dos administradores/gestores da base de resolver problemas;
- ✓ existência de incentivos, como delegação informal de autoridade na operacionalização dos assuntos de política;

- ✓ relações de negociação entre atores políticos em diferentes níveis do processo de implementação;
- ✓ uso estratégico de financiamento para influenciar as decisões discricionárias.

Outro aspecto importante a ser destacado é que nesse modelo analisa-se a influência que os agentes de nível mais baixo exercem na implementação. Assim, o foco da análise, nessa abordagem, é a influência desses agentes na implementação pela participação no processo, e não pela hierarquia de poder. Ao contrário do enfoque prospectivo, pressupõe-se que os formuladores da política não controlam a implementação, e sim que existem mecanismos informais de delegação de autoridade e discricionariedade aos agentes de nível mais baixo, dispersando o controle.

Nessa perspectiva, a implementação não se define no topo da pirâmide da administração, mas na base por meio de negociação em diferentes esferas políticas, incentivos, delegação de autoridade e de responsabilidades.

Com base no enfoque retrospectivo de Richard Elmore, selecionaram-se fatores de análise do modelo que podem contribuir para o melhor entendimento do processo de elaboração da política de educação em tempo integral aqui proposto:

- examinar a complexidade organizacional: regulamentos, estruturas organizacionais formais e controles administrativos;
- entender o contexto e os atores;
- compreender as relações de dependência recíproca dentro das organizações;
- levantar os pontos críticos da organização complexa que está mais próxima do problema, em vez de mapear todas as relações formais de autoridade que poderiam ter relação com um problema de política;
- descrever o que deve acontecer nesses pontos críticos para resolvê-los;
- analisar o papel da discricionariedade no nível operacional;
- examinar as arenas de negociação.

No que tange à política de educação em tempo integral presente em diversos municípios brasileiros, a análise de política pelos enfoques prospectivo e retrospectivo pode trazer contribuições para repensar sua trajetória, abrindo espaço para avaliar os rumos da política. Entretanto, o denominado “elo perdido” da implementação ainda é uma realidade na política brasileira que, tradicionalmente, é definida de forma centralizada em uma lógica gerencialista e burocrática. Isso pressupõe que aqueles envolvidos diretamente com problemas públicos têm pouca ou nenhuma relevância no processo decisório. Essa concepção não vai ao

encontro de uma sociedade moderna e democrática, muito menos transformadora da realidade social, de que o País necessita.

Nas considerações de Dagnino (2000) sobre o processo de elaboração de política, falhas de implementação podem acontecer, mas em um processo centralizador a lacuna entre a formulação e a implementação acaba desembocando em déficits de implementação entre as aspirações dos formuladores e a realidade local, levando à necessidade de escolher a melhor alternativa (mais adequada) de implementação de política entre os enfoques *do topo para a base* ou *da base para o topo*.

Seguindo essa linha de raciocínio e assumindo a complexidade da elaboração de política no Brasil, a escolha dessas alternativas deve ser levada em conta dependendo do problema e circunstância em que ele se apresenta. No entanto, considera-se que essa escolha deve estar sedimentada em um contexto de uma sociedade com democracia plena, condição para a configuração de um processo de elaboração de política cuja implementação deixe seu estigma de *elo perdido* e se torne parte integrante e prioritária do processo.

Portanto, a análise do processo de elaboração de política no Brasil é uma necessidade premente e os enfoques prospectivo e retrospectivo trazem uma contribuição ímpar para o aprimoramento da formulação de política no Brasil, pois, além de sinalizarem a importância da democracia para a política, atestam a complexidade de seu processo e evidenciam, no caso da análise da política de educação em tempo integral, a desarticulação entre a formulação da política federal e sua implementação no âmbito municipal, ocorridas principalmente no decorrer das mudanças de comando, tanto do governo federal quanto dos governos municipais. Isso pode ser constatado pelo fato de que, apesar do encerramento do PME federal em 2016 e sua substituição por outro programa denominado Programa Novo Mais Educação com outra ênfase, houve a continuidade da proposta inicial do PME com o Programa São Paulo Integral no âmbito do Município de São Paulo, o que assinala a pertinência e a relevância de seu ideário e a necessidade de um exame sobre sua formulação e seu processo de implementação.

3. O PROGRAMA SÃO PAULO INTEGRAL: UMA ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO

Após apresentar no Capítulo 1 uma revisão da literatura sobre o panorama geral da educação integral em tempo integral do período de 2007 a 2019 no Brasil e buscar, no Capítulo 2, uma melhor compreensão da análise de elaboração de políticas públicas com foco no processo de implementação de políticas por meio dos enfoques prospectivo e retrospectivo, objetiva-se neste capítulo analisar como se deu o redesenho de sua política mediante o Programa São Paulo Integral no Município de São Paulo a partir do processo de implementação da política de educação em tempo integral do PME.

O Programa São Paulo Integral, apesar de ser uma política municipal de educação integral classificada como "educação em tempo integral", é derivado da política federal com o PME. Isso pode ser constatado em comunicado no *site* da Prefeitura de São Paulo que assinala que o SPI reflete as diretrizes gerais do PME federal, criado em 2007 pelo Ministério da Educação, ao propor a expansão da jornada escolar.[27] Portanto, pode-se caracterizar o SPI como o redesenho da política de educação em tempo integral do governo federal no Município de São Paulo. Nessa perspectiva, procura-se descrever o processo de implementação do SPI, com foco no ensino fundamental, tendo como contexto a política de educação integral do governo federal que impactou os rumos da educação no Município de São Paulo no período. A análise inicia com o desenho do PME federal a partir de suas bases legais, documentais e sua influência na política municipal de São Paulo, desdobrando no Programa São Paulo integral.[28] A partir desse contexto, verificam-se aspectos pontuais da trajetória da política de educação integral no Município de São Paulo a partir do século XX, bem como se examina a concepção do SPI e das orientações e rumos de sua política por meio de seus documentos constitutivos.

3.1. O cenário nacional com a política do PME: legislação e fundamentos do programa

O PME foi criado por uma iniciativa do Ministério da Educação por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad) em um contexto de

[27] Conforme *site* da prefeitura: http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/SME-abre-consulta-publica-para-o-Programa-Sao-Paulo-Integral. Acesso em: 5 maio 2020.

[28] É importante evidenciar nesse contexto que estavam em operação, concomitantemente, em várias escolas públicas municipais de São Paulo outros dois programas de educação integral: o Programa Mais Educação São Paulo, implantado em 2013, e mais recentemente experiências do Programa Novo Mais Educação de âmbito federal.

demanda social por mais tempo das crianças na escola. Foi formulado por um amplo conjunto de atores sociais constituídos por professores universitários, técnicos do Ministério da Educação, educadores de ONGs, associações, federações e conselhos vinculados à educação de diferentes concepções teóricas e ideológicas marcadas, por um lado, pela defesa do neoliberalismo, e, por outro, pela defesa de uma democracia mais popular e participativa (Mendonça, 2017). A partir dessa participação, foi elaborado o texto-base do Programa intitulado "Texto Referência para o Debate Nacional", que contou com a participação de representantes da Undime, Consed, da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), da Associação Nacional pela Formação de Profissionais da Educação (Anfope), de universidades e de organizações não governamentais. Contou também com amplo debate na sociedade e nas secretarias municipais, estaduais e organizações sociais com viés voltado para a educação (Brasil, 2009a).

Jeffrey (2018) assinala que a política de educação integral no Brasil possui um marco legal recente envolvendo um arcabouço de 19 legislações que constituem suas bases normativo-jurídicas. Contudo, foi o PME, por meio de duas legislações, a Portaria Normativa Interministerial 17, de 24 de abril de 2007, e o Decreto 7.083, de 27 de janeiro de 2010, que estabeleceu definições mais precisas e indicou formas de organização administrativa e pedagógica referentes à educação integral no País (Jeffrey, 2018, p. 75).

Como assinalado anteriormente, a educação integral passou a constar da agenda do governo Luiz Inácio Lula da Silva, consubstanciando-se em legislação até a criação e implementação do PME em diversos municípios brasileiros, incluindo o Município de São Paulo.

Os fatos marcantes que colaboraram com a entrada da educação integral na agenda de seu governo iniciaram-se com a influência de organismos internacionais na política educacional do Brasil e América Latina e se tornaram mais presentes a partir dos anos de 1990 no Brasil.

Na mesma década, a concepção acerca da educação integral ganhou força no País, consolidando-se em legislações educacionais. Criou-se a LDB, Lei 9.394/1996, que definiu a perspectiva de ampliação progressiva do tempo integral nas escolas de ensino fundamental, estendida também à educação infantil. Outrossim, o primeiro PNE criado em 2001, Lei 10.721/2001, para o período 2001/2011, colaborou para assegurar que as escolas brasileiras, gradativamente, atendessem aos alunos em tempo integral.

Portanto, foi ante esse contexto político educacional que ocorreu a inserção do tema "educação integral" na agenda do governo e posteriormente sua implementação em programas

e políticas públicas educacionais, assegurados em diversas regulamentações: Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação; Plano de Desenvolvimento da Educação; PME voltado para a educação integral em tempo integral; Programa Ensino Médio Inovador com foco na educação não profissionalizante; Fundo Nacional para a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica; e Valorização dos Profissionais da Educação.

Entretanto, é importante relembrar que os Programas de Educação Integral presentes nos municípios brasileiros, na atualidade, também foram influenciados por experiências de escolas que desenvolveram projetos de educação integral no País, como visto no primeiro capítulo, destacando-se a concepção escolanovista de Anísio Teixeira, os CIEPs, idealizados por Darcy Ribeiro, e experiências da concepção das cidades educadoras surgidas nos anos 1990.

Como desenho de uma política pública federal de educação, a intenção do PME de induzir a educação integral nas escolas públicas estaduais e municipais pelo Brasil ocorreu a partir da elevação da jornada escolar de no mínimo sete horas diárias que começou a funcionar no ano letivo de 2008 em 1.380 escolas públicas do ensino fundamental nas 27 unidades da Federação. No período de 2008 a 2010, o atendimento passou de 386 mil para 2,2 milhões de estudantes, demonstrando um salto extremamente significativo nesse curto período de tempo.[29]

A Portaria Interministerial 17/2007 estabeleceu o objetivo do PME no art. 1.º, de contribuir para a formação integral de crianças com a melhoria do desempenho educacional, mas trouxe também um conjunto de diretrizes de caráter holístico de formação humana, como o cultivo do relacionamento entre alunos, professores e a comunidade, formação voltada para a cidadania, direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia bem como um dos aspectos centrais, que é garantia da proteção social da assistência social (Brasil, 2007).

Tal Portaria deixa claro em suas considerações iniciais a constatação feita por diversos autores aqui referenciados, de que o PME é uma política educacional de caráter compensatório, por ser direcionada para crianças em situações de vulnerabilidade, risco ou exclusão social, pobreza, discriminação étnico-racial, baixa escolaridade, fragilização de vínculos, trabalho infantil, exploração sexual e outras formas de violação de direitos.

[29] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32787-mais-educacao?start=80. Acesso em: 18 set. 2020.

Nesse sentido, ressalta-se em seu art. 2.º, entre o conjunto de suas finalidades, a busca por contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar. No art. 6.º, nas diretrizes para o apoio a projetos e ações, menciona a necessidade de que a ampliação do tempo e do espaço educativo leve à formação integral e emancipadora das crianças, além de fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não governamentais e da esfera privada.

Conforme o art. 7.º, foram designados como integrantes do Programa Ministérios e Secretarias Federais que, de alguma forma, tornaram-se coparticipantes na esfera federal. Por sua vez, a adesão ao Programa, de acordo com o art. 8.º, cabe aos Estados, Distrito Federal e Municípios, e a coordenação deste, definido no art. 9.º, ficou a cargo do Ministério da Educação e de um organismo consultivo denominado Fórum Mais Educação composto por representantes dos Ministérios ou Secretarias.

O Decreto 7.083/2010, em seu art. 1.º, determinou que no PME a jornada escolar da educação básica em tempo integral tem duração igual ou superior a sete horas diárias e que a elevação da jornada será voltada para o desenvolvimento de atividades de acompanhamento pedagógico, experimentação e investigação científica, cultura e artes, esporte e lazer, cultura digital, educação econômica, comunicação e uso de mídias, meio ambiente, direitos humanos, práticas de prevenção aos agravos à saúde, promoção da saúde e da alimentação saudável, entre outras atividades dentro ou fora do espaço escolar (Brasil, 2010a).

Por sua vez, o art. 4.º desse decreto estabeleceu que o Programa seria desenvolvido em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante prestação de assistência técnica e financeira aos programas de ampliação da jornada escolar diária nas escolas públicas de educação básica. Também contaria com parcerias com outros Ministérios, órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal para o estabelecimento de ações conjuntas, definindo-se as atribuições e os compromissos de cada partícipe em ato próprio. No âmbito local, a execução e a gestão do PME seriam coordenadas pelas Secretarias de Educação, sem prejuízo de outros órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e municipal, do Poder Legislativo e da sociedade civil.

Outro ponto importante do decreto é que a implantação do Programa, de acordo com o art. 7.º, utilizará recursos do FNDE mediante adesão escolar, por meio do PDDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) instituído pela Lei 11.947/2009.

O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é uma autarquia federal criada pela Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968, responsável pela execução de políticas educacionais do MEC.[30]

O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) (Brasil, 2012a) foi criado em 1995 com a finalidade de prestar assistência financeira às escolas em caráter suplementar, contribuindo para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar, visando também fortalecer a participação social e a autogestão escolar. Com a Resolução 21/2012, destina recursos financeiros nos moldes e sob a égide da Resolução 7, de 12 de abril de 2012, às escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, para assegurar que estas realizem atividades de educação integral e funcionem aos finais de semana em conformidade com os Programas Mais Educação e Escola Aberta.[31]

Conforme a Resolução 34, de 6 de setembro de 2013, o FNDE foi responsável por destinar recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio e capital, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados na escola para a realização de atividades de educação integral, de forma a compor tal ampliação da jornada escolar e funcionar nos finais de semana. Assim, os recursos serão liberados em favor das escolas referidas no Programa, selecionadas pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), de acordo com os critérios de atendimento do PME e ratificadas pelas prefeituras municipais e secretarias, tanto distrital como estaduais de educação às quais se vinculem.

O art. 2.º dessa resolução assinala que, para as escolas serem contempladas com recursos destinados à implementação do PME, deverão preencher e encaminhar, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (Simec), às prefeituras municipais ou secretarias distrital e estaduais de educação, às quais estejam vinculadas, o Plano de Atendimento da Escola com a indicação das atividades a serem desenvolvidas com os alunos. Dessa forma, conforme o art. 4.º, os recursos reservados ao financiamento desse Programa serão repassados a suas unidades. Nesse processo, segundo

---

[30] Conforme Portal do FNDE. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional#:~:text=O%20Fundo%20Nacional%20de%20Desenvolvimento,Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20(MEC). Acesso em: 6 maio 2020.

[31] Conforme Portal do FNDE. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3550-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-21-de-22-de-junho-de-2012. Acesso em: 2 jun. 2020.

art. 8.º, caberia à Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação enviar a relação nominal das escolas ao FNDE para fins de liberação dos recursos.[32]

Outra legislação que serviu de base legal ao PME foi a Lei 11.947, de 16 de junho de 2009, cuja sanção universaliza a alimentação escolar a todos os alunos matriculados na rede pública de educação básica (art. 2º, III) e estabelece em seu art. 4.º que o PNAE deve ofertar refeições que cubram as necessidades nutricionais dos alunos do ensino básico durante o período letivo. Assim, essa Lei trouxe a extensão do PNAE para toda a rede pública de educação básica, incluindo os alunos participantes do PME. Destaca-se também em seu art. 14 que, do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar, priorizando os assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.[33] Assim, o PNAE passou a transferir recursos financeiros diferenciados para atender às diversidades étnicas e às necessidades nutricionais por faixa etária e condição de vulnerabilidade social.[34] A partir da criação do PME, o PNAE começou a atender os estudantes desse Programa com três refeições, o que significa um maior repasse, *per capita*, para atendimento a esse público (PNAE, 2020).

Quanto à segurança alimentar do PME, duas resoluções foram editadas posteriormente. A Resolução CD/FNDE 38/2009[35] dispõe sobre o atendimento em alimentação escolar aos alunos da educação básica, destacando-se em seu art. 15 que alunos atendidos em período integral, incluindo as localizadas em comunidades indígenas e em áreas remanescentes de quilombos, devem receber refeições que cubram no mínimo 70% de suas necessidades nutricionais diárias com no mínimo três porções de frutas e hortaliças por semana, o que demonstra s preocupação do governo federal com a saúde alimentar dos alunos. Em seu art. 18, dos recursos voltados à alimentação em prioridade aos assentamentos da reforma agrária, comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas devem ser de no mínimo 30% para a aquisição de gêneros alimentícios diretamente da Agricultura

---

[32] De acordo com Portal do FNDE. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4877-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-34,-de-6-de-setembro-de-2013#:~:text=a)%20consolidar%20os%20dados%20dos,funcionar%20nos%20finais%20de%20semana. Acesso em: 5 jun. 2020.

[33] Conforme Portal do Governo Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 9 jun. 2019.

[34] De acordo com Portal do FNDE. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico. Acesso em: 11 jun. 2019.

[35] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8147-i-res038-16072009-1-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 20 set. 2020.

Familiar e do Empreendedor Familiar Rural ou de suas organizações, o que fortalece a agricultura familiar e a geração de renda familiar local. Já a Resolução CD/FNDE 67/2009 fez uma alteração no valor *per capita* para a oferta de alimentação escolar constante na Resolução CD/FNDE 38, de julho de 2009[36].

Uma legislação adicional e fundamental para a viabilização do PME foi a criação do Fundeb pela Lei 11.494, de 20 de junho de 2007. Esse Fundo substituiu o Fundef, que vigorou de 1998 a 2006. O Fundeb também assegurou recursos para a educação integral, conforme previa o art. 10 sobre a distribuição proporcional de recursos, cujo § 3.º assinala: "Para os fins do disposto neste artigo, o regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral e sobre os anos iniciais e finais do ensino fundamental". Já a natureza do Fundo, de acordo com art. 1.º, é contábil e de âmbito estadual e do Distrito Federal. Conforme o art. 2.º, sua destinação é a manutenção e o desenvolvimento da educação básica pública e valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração. O fundo compõe uma cesta de recursos entre impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo complementado por recursos da União sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente (arts. 3.º e 4.º).

Ainda sobre a destinação de recursos financeiros ao PME, a Resolução 34/2013 (Brasil, 2013a), em seu art. 1.º, assegura cobertura de despesas de custeio e capital a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal que possuam alunos matriculados no ensino, a fim de garantir que as referidas escolas realizem atividades de educação integral. Deixa claro em seus arts. 3.º e 4.º que as escolas deverão indicar as atividades que pretendiam desenvolver nos macrocampos de acordo com os critérios de execução do PME e que o repasse de recursos será calculado de acordo com as atividades escolhidas.

Outro marco importante na regulamentação da educação integral federal foi o PNE sancionado em 25 de junho de 2014, que estabelece a educação integral como modalidade da educação no País e traça metas para sua efetividade, sendo sua meta 6 destaque do plano por ser abordada como meta significativa e muito debatida no meio acadêmico (Brasil, 2015).

Como visto no Capítulo 1, em 2016, o PME foi substituído pelo Programa Novo Mais Educação pela Portaria 1.144, de 10 de outubro de 2016 (Brasil, 2016), que reduziu a proposta de uma educação integral ampla para a melhoria da aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. A reformulação do PME foi anunciada após pesquisa de avaliação de impacto e estudo qualitativo do PME no período de 2008 a 2011, realizada em

[36] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=16691. Acesso em: 20 set. 2020.

conjunto pelo Ministério da Educação e organismos de financiamento (Fundação Itaú Social e Banco Mundial) e divulgada em 2015. Nela, foram constatados efeitos negativos sobre o desempenho médio das escolas nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, bem como o aumento nas taxas de evasão escolar, considerando-se o Ideb das escolas avaliadas. Essa avaliação é considerada parcial, visto que são superestimados somente os índices, e não a totalidade do escopo do Programa (Silva M., 2018).

Assim, destaca-se que no PNME, conforme Portaria Interministerial 1.144, houve alteração do objetivo do PME, que era de formação integral de crianças e adolescentes. Excluiu-se não apenas o termo *educação integral*, mas também sua concepção. O que permaneceu foi o termo *educação em tempo integral* com o significado de priorizar a melhoria da aprendizagem em língua portuguesa e matemática por meio de acompanhamento pedagógico, da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, da complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar e do desenvolvimento de atividades nos campos de artes, cultura, esporte e lazer para impulsionar o desempenho educacional e reduzir o abandono escolar.

Dessarte, o PNME passa a ser um mero reforço escolar, descaracterizando a educação integral, principal objetivo do PME para o ensino fundamental. Isso pode ser constatado em seu art. 1.º, o qual afirma que seu objetivo é melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais no turno e contraturno escolar.

Por sua vez, a Resolução 5/2016 assegura que as escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal que realizarem atividades complementares de acompanhamento pedagógico em conformidade com o Programa Novo Mais Educação terão recursos financeiros nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE.[37]

No caderno de orientações do PNME (Brasil, 2018b), ressaltam-se as seguintes estratégias educativas:

(a) objetiva a ampliação de tempos e espaço e investe no acompanhamento pedagógico de crianças e adolescentes, tendo como eixo orientador a erradicação do fracasso escolar;

[37] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/base-legal. Acesso em: 22 set. 2020.

(b) busca levar a escola a refletir acerca do processo de alfabetização e letramento de crianças e adolescentes, dos processos avaliativos, das taxas de evasão e reprovação e em seus resultados a partir de indicadores educacionais;

(c) busca a mobilização da comunidade escolar, considerada como o coletivo formado por professores, estudantes, gestores, pessoas da área administrativa, família e comunidade de forma geral para acompanhar ativamente a construção e a viabilização do programa;

(d) tem como finalidade contribuir para a alfabetização e letramento dos estudantes, promovendo ao mesmo tempo a melhoria do desempenho escolar e a redução das taxas de evasão, reprovação e distorção idade/ano; em razão disso, é importante que a seleção priorize os seguintes grupos de estudantes:

I. em situação de risco e vulnerabilidade social;

II. em distorção idade/ano;

III. com alfabetização incompleta;

IV. repetentes;

V. com lacunas de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática;

VI. em situação provisória de dificuldade de aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática; e,

VII. em situação de risco nutricional;

(e) defende que a educação em tempo integral possibilita o trabalho voluntário de educadores populares, de estudantes de graduação e outros profissionais que atuariam como mediadores e facilitadores, realizando acompanhamento pedagógico e atividades de esporte, lazer, arte e cultura escolhidas pela escola.

Dessarte, pode-se observar na concepção do PNME que seu eixo pedagógico não é mais a educação integral contida no PME. Ela se concentra no reforço do ensino de português e matemática com o apoio de trabalho voluntário de mediadores e facilitadores remunerados com ajuda de custo com recursos do PDDE repassados para a escola. Trata-se de uma clara intenção de aprimorar o Ideb como forma de melhoria da qualidade na educação. Portanto, o PNME, cujo um dos eixos fundamenta-se no trabalho voluntário de mediadores e facilitadores, tem natureza definida pela Lei 9.608, de 18 de fevereiro de 1998, que mesmo em consonância com o Projeto Político-Pedagógico da escola reforça a concepção neoliberal da educação.

Apesar desse desvio de rota, o documento da BNCC, publicado em dezembro de 2018, firma compromisso com a educação integral, o que pode ser observado, por exemplo, com o seguinte texto:

> [...] a Educação Básica deve visar à formação e ao desenvolvimento humano global, o que implica compreender a complexidade e a não linearidade desse desenvolvimento, rompendo com visões reducionistas que privilegiam ou a dimensão intelectual (cognitiva) ou a dimensão afetiva. [...] Significa, ainda, assumir uma visão plural, singular e integral da criança, do adolescente, do jovem e do adulto – considerando-os como sujeitos de aprendizagem – e promover uma educação voltada ao seu acolhimento, reconhecimento e desenvolvimento pleno, nas suas singularidades e diversidades. [...] Além disso, a escola, como espaço de aprendizagem e de democracia inclusiva, deve se fortalecer na prática coercitiva de não discriminação, não preconceito e respeito às diferenças e diversidades (Brasil, 2018b, p. 14).

Entretanto, é pertinente verificar na análise de Bittencourt (2019) que na versão do BNCC de 2018, da maneira como foi estabelecida, seu desenho curricular não é favorável à educação integral em virtude de sua organização curricular por competência, desconsideração do tempo e espaços ampliados de aprendizagem e pela forma de ampliação dos saberes.

O PME foi operacionalizado pela Secad, em parceria com a Secretaria de Educação Básica, por meio do PDDE e do FNDE para as escolas prioritárias. O PDDE destina valores diretamente às escolas, sem intermediários, com o objetivo de dar assistência financeira às instituições da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, e às escolas privadas de educação especial mantidas por entidades sem fins lucrativos. O dinheiro é investido em melhoria da infraestrutura física e pedagógica, reforço da autogestão escolar e elevação dos índices de desempenho da educação básica.[38] As atividades fomentadas pelo PME foram organizadas nos seguintes macrocampos:

- Acompanhamento Pedagógico;
- Meio Ambiente;
- Esporte e Lazer;
- Direitos Humanos em Educação;
- Cultura e Artes;
- Cultura Digital;
- Promoção da Saúde;
- Educomunicação;
- Investigação no Campo das Ciências da Natureza;
- Educação Econômica (Brasil, 2011).

Em 2009, a equipe do Ministério da Educação publica material denominado "Série Mais Educação Integral – texto referência para o debate nacional" em defesa da educação integral e justificando o PME (Brasil, 2009a). Em 2010, é feito o lançamento do Manual da

[38] Conforme comunicado no Portal do FNDE. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13875-prazo-para-atualiza%C3%A7%C3%A3o-cadastral-do-pdde-encerra-se-dia-30-de-outubro. Acesso em: 8 jun. 2019.

Educação Integral para obtenção de apoio financeiro por meio do PDDE/integral com orientações sobre o funcionamento do PME tanto para o ensino médio como fundamental (Brasil, 2010).

O desenho do PME contava com Comitês Metropolitanos ou Regionais, constituídos por representantes das secretarias, gestores escolares e outros parceiros, entre os quais as universidades, e Comitês Locais, formados por sujeitos do PME na escola e representantes da comunidade escolar e do entorno. A ideia era a de que a implementação do PME fosse fortalecida com espaços de articulação das ações e experiências e de construção de planos de ação coletivos.

Nesse escopo, o PME era coordenado pela Secretaria de Educação Básica (SEB/MEC), em parceria com as Secretarias Estaduais e/ou Municipais de Educação. Suas atividades tiveram início em 2008, a partir dos seguintes critérios: escolas contempladas com PDDE – Educação Integral no ano de 2008 e 2009; escolas com baixo Ideb e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social; escolas situadas nas capitais e nas cidades das nove regiões metropolitanas, bem como naquelas com mais de 90 mil habitantes. A adesão da escola era feita por meio de formulário eletrônico e os recursos eram repassados às escolas para cobrir gastos com monitores, aquisição dos *kits* de materiais, contratação de pequenos serviços e obtenção de materiais de consumo e permanentes e com atividades mais específicas escolhidas pela escola, por exemplo, instrumentos para banda, fanfarra, *hip hop* e rádio escolar, entre outros, conforme Manual PDDE/Educação Integral.[39] Caso a escola integrasse o Programa, a transferência de recursos era feita pelo PDDE diretamente para a conta da escola, em cota única.[40] Em 2012, a Resolução 21 assegurou recursos financeiros para cobertura de despesas de custeio e capital às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuíssem alunos matriculados no ensino fundamental para atividades de educação integral, de forma a compor jornada escolar de, no mínimo, sete horas diárias, funcionando nos finais de semana (Brasil, 2012a).

É no âmbito do PME federal que o Programa São Paulo Integral foi instituído como política pública de educação integral em tempo integral na cidade de São Paulo por meio da Portaria 7.464, de 3 de dezembro de 2015 (São Paulo, 2015), e em 2016 implementado na rede pública municipal de São Paulo.

---

[39] Informações que podem ser verificadas no Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689. Acesso em: 10 jun. 2019.

[40] Conforme Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32787-mais-educacao?start=80. Acesso em: 18 jun. 2019.

Apesar do encerramento da política federal do PME em 2016 e sua substituição por esse outro programa com diferente ênfase propositiva em um ambiente político adverso, houve continuidade de sua proposta no âmbito do Município de São Paulo em um redesenho da política federal com o Programa São Paulo Integral, atestando, entre outras questões, a complexidade do processo de elaboração de política no Brasil.

3.2 Um panorama da trajetória da política de elevação da jornada escolar no Município de São Paulo: viés político e experiências pontuais

Nesta parte, abordam-se aspectos pontuais sobre a trajetória da política educacional no Município de São Paulo a partir do século XX, tendo como foco propostas com perspectivas de uma educação em tempo integral. Busca-se dar um tratamento sequencial em uma linha de tempo não no sentido histórico, mas contextual, dessas experiências vivenciadas no município. Essa abordagem não é uma análise aprofundada, mas um retrato das gestões administrativas em seu viés político e respectivos programas de elevação da jornada escolar. Trata-se de importante complemento da análise de contexto ao verificar influências políticas das gestões municipais que impactaram as propostas de extensão da jornada escolar no período, conforme demonstrado no Quadro 1 e comentado conforme os referenciais bibliográficos.

Quadro 1 – Programas municipais com perspectiva de educação integral e viés político da gestão municipal de São Paulo

PREFEITO	Partido	Viés político	SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO	Programas municipais	Sobre o Programa
Fábio da Silva Prado (1934-38)	Sem partido	Engenheiro e político	Mario de Andrade	Parques infantis	Estaria sendo tirada da vivência da rua. Esses espaços tinham o objetivo de educar, assistir e recrear trazendo ao conhecimento da crianga os elementos da vida física, moral e intelectual sob a forma exclusivamente recreativa.
José Carlos de Figueiredo Ferraz (1971-73)	Sem partido	Engenheiro, professor universitário e empresário	Paulo Nathanael Pereira de Souza	Programa Sala de Leitura (1972)	Ação intercomplementar entre Biblioteca e Escola por meio do qual os estudantes, acompanhados de suas educadoras e seus educadores, visitavam a biblioteca do bairro com o objetivo de familiarizarem-se com a leitura e outras atividades correlatas, dentre as quais hora do conto, entrevistas, dramatizações, leitura dirigida, leitura informativa e debates
				Programa Escola-Biblioteca (1973)	Sala de Leitura é criada para ser implantada em Unidades Educacionais com um Professor Encarregado
Mário Covas (1983-85)	Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	Mudança conservadora preocupação com a aprendizagem de conteúdos básicos de carater universal	Guiomar Namo de Mello	Projeto Fim de Semana na Escola (1983-85)	Aproximação Unidade Educacional - comunidade, tanto para desenvolver atividades do interesse da população como para que esta participasse da transformação da Unidade Educacional.
Jânio Quadros (1986-88)	Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)	Autoritarismo e tendência centralizadora nâo reconhecimento do Conselho de Escola como orgão deliberativo	Paulo Zingg	Centrou foco nos conteúdos escolares mas com censura de materiais escolares da gestão anterior considerados subversivos	Sem referência
Luiza Erundina (1989-1992)	Partido dos Trabalhadores (PT)	Representa uma ruptura com o modelo de formação vigente puramente tecnicista – dando lugar à contextualização e à reflexão crítica em uma gestão democrática da escola e da SME.	Paulo Freire (1989–1991) Mario Sergio Cortella (1991–1992)	Sem referência	Sem referência
Paulo Salim Maluf (1993-1996)	Partido Democrático Social (PDS)	Escola de Qualidade Total de viés neoliberal	Sólon Borges dos Reis (1993–1996)	Sem referência	Sem referência
Celso Pitta (1997 - 2000)	Partido Progressista Brasileiro (PPB)	Gestão neoliberal e da tese do Estado Mínimo de continuidade à gestão anterior	Régis Fernandes de Oliveira (1997) Ayres da Cunha Marques (1997) Hebe Magalhães Castro de Tolosa (1998) Joao Gualberto de Carvalho	Sem referência	Sem referência
Marta Suplicy (2001 - 2004)	Partido dos Trabalhadores (PT)	Gestão democrática da escola e da SME e busca da qualidade social da educação	Fernando José de Almeida (2002) Eny Marisa Maia (2003) Nélio Bizzo (2004)	Centros Educacionais Unificados - CEUs	Apresenta uma perspectiva de Educação Integral ao articular cultura, esporte, corpo, lazer e cidadania em atividades no contraturno escolar.
José Serra (2005 - 2006)	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Avaliação das escolas pelo princípio da qualidade - concepção neoliberal de avaliações externas.	José Aristodemo Pinotti	Programa São Paulo é uma escola	Centralização da regulamentação da ampliação da jornada escolar na trajetória recente do ensino fundamental já praticadas na rede.
Gilberto Kassab (2006 - 2012)	Partido da Frente Liberal (PFL)	Continuidade da gestão anterior: Avaliação das escolas pelo princípio da qualidade - concepção neoliberal	Alexandre Alves Schneider (2006-2011) Célia Regina Guidon (2012)	Programa Ampliar	Promoção de atividades curriculares de caráter educacional como as de recuperação de aprendizagem e/ou outras de cunho social, esportivo ou cultural com ampliação da jornada dos estudantes do ensino fundamental
Fernando Haddad (2013 - 2016)	Partido dos Trabalhadores (PT)	Gestão democrática e participativa e compromisso com a qualidade social da educação	Antonio Cesar Russi Callegari (2013-2015) Gabriel Chalita (2015-2016)	Programa Mais Educação São Paulo Programa São Paulo integral	**Programa Mais Educação São Paulo:** ampliação da jornada escolar no contraturno escolar e busca da melhoria da qualidade social da educação. **Programa São Paulo integra**l: proposta de educação integral em tempo integral para o ensino Infantil e Fundamental.

João Doria (2017 - 2018)	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Volta à concepção de gestão neoliberal e do princípio da qualidade na educação.	Alexandre Schneider	Programa Mais Educação São Paulo Programa São Paulo integral	**Programa Mais Educação São Paulo:** ampliação da jornada escolar no contraturno escolar e busca da melhoria da qualidade social da educação. **Programa São Paulo integral:** proposta de educação integral em tempo integral para o ensino Infantil e Fundamental.
Bruno Covas (2018 - 2021)	Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	Concepção de gestão neoliberal e do princípio da qualidade na educação.	João Cury Neto (2019) Bruno Caetano (2019-2020)	Programa Mais Educação São Paulo Programa São Paulo integral	**Programa Mais Educação São Paulo**: ampliação da jornada escolar no contraturno escolar e busca da melhoria da qualidade social da educação. **Programa São Paulo integral**: proposta de educação integral em tempo integral para o ensino Infantil e Fundamental.
Ricardo Nunes (2021 - atual)	Movimento Democrático Brasileiro (MDB)	Concepção de gestão neoliberal e do princípio da qualidade na educação.	Fernando Padula (2021- atual)	Programa Mais Educação São Paulo Programa São Paulo integral	**Programa Mais Educação São Paulo**: ampliação da jornada escolar no contraturno escolar e busca da melhoria da qualidade social da educação. **Programa São Paulo integral**: proposta de educação integral em tempo integral para o ensino Infantil e Fundamental.

Fonte: Elaboração do pesquisador a partir das seguintes referências:
Paolis (2018); Claudio (2015); Sinesp (2021); São Paulo (2020b); Prieto e Lacznski (2020); Wikipédia (2022).

O Quadro 1 apresenta os prefeitos e secretários de educação, seus partidos políticos e viés ideológico, os programas com perspectivas de elevação da jornada escolar, elaborado e analisado a partir de algumas referências documentais e bibliográficas.

É importante ressaltar que a luta por uma política de educação integral no Município de São Paulo vem sendo construída percorrendo décadas de uma longa caminhada. O documento "Educação Integral: política São Paulo educadora" traz um resgate da trajetória da educação integral na cidade de São Paulo, assinalando que, na década de 1930, há quase cem anos, ocorreu uma iniciativa que propunha integrar educação, cultura e cuidado, que foi a criação dos *Parques Infantis*, pelo artista e intelectual Mário de Andrade, na época diretor do Departamento de Cultura e Recreação da municipalidade durante o mandato do prefeito Fabio da Silva Prado (1934-1938) sem partido. Os parques infantis, criados em 1935, foram a primeira experiência brasileira de educação não escolar para crianças de famílias pobres. O objetivo, ousado para a época, era promover o desenvolvimento físico, intelectual e social de crianças com idades entre 3 a 12 anos, em espaço não escolar, com base na educação e na recreação, tendo como eixo central a diversidade étnica brasileira (São Paulo, 2020b).

O documento cita ainda que o debate sobre uma educação que considere a integralidade na formação das crianças e adolescentes, em discursos de integrantes que compõem a Rede Municipal de Educação de São Paulo, mesmo com significados diferentes e a diversidade dos momentos em que foram elaborados, ocorria, principalmente, desde o início dos anos 1960, interrompido com o Golpe Militar de 1964. Apesar deste, foi retomado na própria Secretaria Municipal no decorrer dos anos de 1960 e 1970.

Ao abordar sobre o ensino no Município de São Paulo, Paolis (2018) retrata que no decorrer do século passado, mais especificamente a partir de 1956, foi instituído o *sistema escolar municipal* para atender a população em idade escolar. Até então, o sistema de ensino era compartilhado entre o Estado e o Município, inicialmente por meio de convênios, por

exemplo, na atribuição da administração pedagógica e burocrática e infraestrutura. Com a reforma do ensino estabelecida pela Constituição Federal de 1988, houve divisão de responsabilidades pela rede de ensino entre estados e municípios, cabendo ao município atuação prioritária no ensino infantil e fundamental e ao estado, concentrar atuação no ensino médio. No caso do Município de São Paulo, tal reformulação foi reafirmada pela Constituição do Estado de São Paulo de 1989. Atualmente, mesmo após várias reformulações e adaptações, a municipalização do ensino fundamental de São Paulo ainda não está concluída.

Em análise desse período, Claudio (2015) destaca que a rede municipal de ensino da cidade de São Paulo, nos anos 1970 (influenciada pela expansão do capitalismo industrial) e em parte dos anos 1980, em diversas gestões políticas, teve como diretriz um viés *tecnicista*, caracterizado por treinamentos para repetição mecânica, tanto do professor quanto do aluno, a fim de estabelecer comportamento e reações padronizadas, e *burocrático*, no qual a regulação do ensino era determinada externamente, levando o cotidiano escolar ao esvaziamento de qualquer dimensão política. No período, foram desenvolvidos programas e projetos com significados e momentos diversos como: Programa Sala de Leitura (1972); Programa Escola-Biblioteca (1973); Projeto Fim de Semana na Escola (1983-1985). Entretanto, apesar da abrangência dos programas, alternância política da administração pública e mesmo de experiências de educação integral exitosas na história educacional do Brasil, como as *Escolas Parque* de Anísio Teixeira, percebe-se nessas experiências mais recentes no Município de São Paulo falta de uma concepção de educação integral.

Após a redemocratização do País, Luiza Erundina (1989-1993), eleita prefeita de São Paulo pelo Partido dos Trabalhadores em um contexto de movimentos sociais fortes e organizados por mudanças em várias áreas nacionais, como nas políticas de saúde, educação, habitação, transporte etc., trouxe mudanças com viés democrático. A partir dessa gestão, a Secretaria de Educação passou a ter o comando de Paulo Freire e a ser norteada com quatro eixos fundamentais: democratização do acesso, gestão democrática, nova qualidade da educação e a expansão de atendimento da Educação dos Jovens e Adultos trabalhadores, que podem ser observados em trechos de sua narrativa perante a Secretaria de Educação de São Paulo:

> Os problemas que encontramos já nos são conhecidos há muito tempo, como a evasão – na realidade expulsão – e a repetência, o conservadorismo, a apatia, o número de crianças fora da escola, a inadequação dos processos pedagógicos. Repeti-los aqui seria monótono, já que são frequentemente lembrados por toda a sociedade. Todos estamos de acordo quanto ao diagnóstico. O quadro de deterioração da escola pública é consequência da falta de vontade política de assumir um projeto pedagógico emancipador. A preocupação com a quantidade, com a construção de novos prédios escolares, deve inserir-se num projeto qualitativo

> mais amplo. As medidas adotadas não podem ser apenas emergenciais. Devemos imprimir a essas medidas um caráter mais sistemático, gradual e permanente. [...] Entendemos que é a falta de participação nas decisões que muitas vezes leva ao desânimo e à descrença em relação à escola. Pretendemos implantar os Conselhos de Escola, fortalecer os Grêmios Estudantis e rever o papel das APMs – Associações de Pais e Mestres. [...] Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além do saber de pura experiência feita, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito de sua própria história. A participação popular na criação da cultura e da educação rompe com a tradição popular na criação da cultura e da educação rompe com a tradição de que só a elite é competente e sabe quais são as necessidades e interesses de toda a sociedade. A escola deve ser também um centro irradiador da cultura popular, à disposição da comunidade, não para consumi-la, mas para recriá-la. A escola é também um espaço de organização política das classes populares. A escola como um espaço de ensino-aprendizagem será então um centro de debates de ideias, soluções, reflexões, onde a organização popular vai sistematizando sua própria experiência. O filho do trabalhador deve encontrar nessa escola os meios de autoemancipação intelectual independentemente dos valores da classe dominante. [...] *O atendimento integral como direito do aluno deve ser facilitado pela integração com outras Secretarias*. [...] Uma escola pública popular não é apenas aquela à qual todos têm acesso, mas aquela de cuja construção todos podem participar, aquela que atende realmente aos interesses populares que são os interesses da maioria; é, portanto, uma escola com uma nova qualidade baseada no compromisso, numa postura solidária, formando a consciência social e democrática. [...] A escola pública só será popular quando for assumida como projeto educativo pelo próprio povo através de sua efetiva participação. [...] Queremos construir progressivamente uma escola pública democrática, popular, autônoma, oniforme (não uniforme), competente, séria e alegre ao mesmo tempo, animada por um novo espírito (São Paulo, 1989, p. 5-11, grifo nosso).

As propostas da gestão de Paulo Freire perante a SME representaram uma ruptura com as concepções dos governos anteriores de viés tecnicista-burocrático e de cultura autoritária tanto nas escolas como dentro da SME. Os espaços escolares e a máquina burocrática foram democratizados. As relações de poder foram tratadas criticamente e a formação dos professores, denominada *formação permanente*, foi trabalhada para além do tecnicismo como mera transferência de conteúdos – seja entre educador-educador, seja entre educador-educando – para a possibilidade de reflexão crítica sobre a prática cotidiana de forma coletiva (Claudio, 2015). Os pilares dessa nova proposta de gestão da educação da cidade de São Paulo contribuíram para a construção de uma *escola pública, popular e democrática*, como diria Paulo Freire. Caso prático dessa nova gestão pode ser verificado na pesquisa de Marques (2007), ao afirmar que os conselhos de escola, criados em 1983, visando a democratização da gestão escolar, somente integraram a vida das escolas a partir de 1991 ao assumirem responsabilidades com a direção da escola e a tomada de decisões consultivas, deliberativas e fiscais em processo dialógico com a participação de pais, alunos, associações, organizações

não governamentais, locais na programação e coordenação de atividades dentro e fora das escolas.

Nas duas administrações posteriores, a do prefeito Paulo Maluf (1993-1996), do Partido Democrático Social, adotou-se a concepção da escola de Qualidade Total de viés neoliberal voltada para uma visão apolítica da escola para lidar com seus problemas, e a de Celso Pitta (1997-2000), do Partido Progressista Brasileiro, deu continuidade ao modelo de gestão neoliberal e à tese do Estado Mínimo em adesão à nova ordem mundial, cuja educação passou a ser entendida como um componente primordial para o desenvolvimento e a competitividade.

Na gestão seguinte, da prefeita Marta Suplicy (2001-2004), eleita pelo Partido dos Trabalhadores com uma proposta de gestão democrática da escola e da SME e busca da qualidade social da educação bem antagônica à anterior, foram criados os Centros Educacionais Unificados (CEUs) em localidades mais vulneráveis da cidade. Os CEUs propõem inserir diferentes equipamentos públicos nas periferias de São Paulo, garantindo a função específica da escola, tendo como referência a concepção da Cidade Educadora, e sinalizam uma perspectiva em direção à educação integral no sentido de articular cultura, esporte, corpo, lazer e cidadania em vários espaços para além da sala de aula. É nessa perspectiva que Pacheco (2009), em análise acerca desses centros educacionais, constata que, apesar de estes não terem nascido com uma proposta de escola de tempo integral, passam a realizar atividades extracurriculares no contraturno por meio de organizações não governamentais.

Até esse momento, percebeu-se que nenhuma proposta de educação integral, muito menos *em tempo integral*, não fez parte da política educacional na rede municipal de São Paulo. Por outro lado, pôde-se depreender que as experiências de atividades no contraturno escolar que ocorreram nos CEUs e na rede municipal por meio de iniciativas de áreas dispersas (Paolis, 2018), mesmo sem regulamentação específica, representaram pela primeira vez um ensaio para a ampliação da jornada escolar muito provavelmente influenciada pela normatização da LDB de 1996, determinando a ampliação da jornada escolar progressiva no ensino fundamental. No entanto, a falta de compromisso da União, deixando sua materialização à mercê de estados e municípios, contribuiu negativamente para sua viabilização.

No ano de 2005, José Serra (2005-2006) foi eleito prefeito pelo Partido da Social Democracia Brasileira, representando um retorno à gestão neoliberal na qual as escolas são avaliadas pelo princípio da qualidade e de avaliações externas alinhadas à nova ordem

mundial, quando a educação passou a ser entendida como um componente primordial para o desenvolvimento e a competitividade. No setor educacional, a gestão de José Serra criou o Programa "São Paulo é uma escola", cuja principal característica, como assinala Paolis (2018, p. 20), foi centralizar em um único programa ações de ampliação da jornada escolar já praticadas na rede, tornando-se "marco inicial da centralização da regulamentação da ampliação da jornada escolar na trajetória recente do ensino fundamental da rede municipal de São Paulo". José Serra teve breve passagem pela prefeitura de São Paulo pelo período de um ano e três meses, saindo para concorrer ao governo do Estado de São Paulo.

A autora assinala ainda que esse programa não utiliza a expressão "educação integral" nem faz referência a experiências desse campo, e a ampliação da jornada escolar é definida como "horário pós-escola" ou "horário extraescolar" a ser utilizado com atividades culturais, sociais, esportivas e de orientação de estudos, podendo contar, para isso, com agentes recreativos, oficineiros e estudantes de nível superior.

Em 2006, ao assumir a gestão municipal, Gilberto Kassab (2006-2012), do Partido da Frente Liberal, primeiro como vice-prefeito empossado e depois sendo eleito, deu continuidade à política educacional neoliberal da gestão anterior apesar das mudanças de partido político posteriores. Ele implantou em 2011 outro programa denominado Programa "Ampliar", visando à promoção de atividades curriculares de caráter educacional como as de recuperação de aprendizagem e/ou outras de cunho social, esportivo ou cultural com ampliação da jornada dos estudantes do ensino fundamental para até sete horas diárias na maioria das escolas da rede municipal.

Esse programa também não se definia como uma política de educação integral, mas sim de aumento das horas do aluno na escola, constando, como no programa anterior, atividades no "contraturno escolar" com a diferenciação da priorização do professor na execução dos projetos de jornada ampliada (Paolis, 2018).

Apesar da normatização da LDB de 1996, de ampliação da jornada escolar, fica evidente que as gestões de José Serra e Gilberto Kassab não apresentaram proposta ou quaisquer perspectivas de educação integral ou em tempo integral para o Município de São Paulo, havendo apenas um tímido avanço no que se trata da ampliação da jornada escolar com uma regulamentação na área e um programa de cunho neoliberal, burocrático e voltado para resultados. Somente em 2011, no final da gestão Kassab, como assinala o documento da Secretaria de Educação (São Paulo, 2020b), a cidade de São Paulo estabeleceu parceria com o Ministério da Educação em adesão ao PME Federal em várias Unidades de Ensino.

Em 2013, Fernando Haddad (2013-2016) foi eleito prefeito pelo Partido dos Trabalhadores, alinhado à promoção de uma gestão democrática e participativa, e apresentou um compromisso com a qualidade social da educação. O Programa Ampliar (São Paulo, 2011) foi revogado e instituído na Rede Municipal de Ensino o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino (Mais Educação São Paulo), com a proposta de ampliação da jornada escolar por meio de atividades curriculares de caráter educacional a partir de ações de cunho social, esportivo ou cultural, articuladas ao Projeto Político-Pedagógico da Unidade Educacional (Claudio, 2015).

Como tratado no Capítulo 1, o PME São Paulo propõe, entre um arcabouço amplo de objetivos, a ampliação da jornada diária dos educandos por meio de ações de cunho social, esportivo ou cultural, articuladas ao Projeto Político-Pedagógico da Unidade Educacional a serem desenvolvidas no contraturno escolar, e consiste na ampliação do tempo de permanência do educando na Escola para, no mínimo, seis horas diárias (São Paulo, 2013c, artigos: 21 a 24). O Programa que surgiu em 2013 se alinha com a proposta do PME federal na perspectiva de uma educação integral, porém, com a promulgação do PME em 2015, abriu-se uma nova demanda por um avanço na qualificação da educação integral no Município de São Paulo, que também se insere na meta 9 do referido Plano, determinada em 2014 pelo PNE 2014/2024, mais especificamente em sua meta estratégica de número 6.

Em 2015, é lançado pela gestão de Fernando Haddad o Programa São Paulo integral com proposta de educação integral em tempo integral para a educação infantil e o ensino fundamental. Apesar do antagonismo político com relação às duas gestões anteriores, de José Serra e Gilberto Kassab, permanece a busca por melhoria dos índices de desempenho por meio de avaliações externas, mecanismo de concepção neoliberal (Claudio, 2015).

A partir dessas evidências, pode-se afirmar que o SPI foi o primeiro programa municipal que fez uso do termo ~~a~~ *educação integral em tempo integral* na cidade de São Paulo, com a permanência do educando em turno de tempo integral de sete horas diárias durante todo o período de efetivo trabalho educacional. Como se pode observar, pela primeira vez no período recente foi criado na gestão de Fernando Haddad um programa municipal de educação em tempo integral na cidade de São Paulo, promovendo a qualidade social da educação em um contexto de uma escola democrática e participativa.

A gestão municipal subsequente passa para João Dória (2017-2018), eleito prefeito em 2017 pelo Partido da Social Democracia Brasileira, o qual permaneceu no cargo por apenas um ano e três meses, saindo para disputar o governo de São Paulo. Retomou a concepção da gestão neoliberal de José Serra e Gilberto Kassab, empreendendo na educação o princípio da

qualidade e do sistema de avaliação externa, novamente em um movimento antagônico à gestão precedente de Fernando Haddad. Com relação aos programas municipais de educação, manteve os programas “Mais Educação São Paulo” e “São Paulo Integral”.

É importante salientar que, apesar dessas gestões de cunho neoliberal de uma educação com viés tecnicista e burocrático, a gestão democrática, popular e participativa de Paulo Freire à frente da Secretaria de Educação deixou um legado crítico dessas concepções, abrindo as portas para um novo olhar sobre a educação. Freire introduziu na rede pública municipal de ensino de São Paulo, de forma inédita, o uso simultâneo e dialético da teoria e da prática, buscando uma formação para a ação, não no sentido tecnicista, mas no sentido crítico-reflexivo-transformador. Um saber desvinculado da relação de poder construído com a criação de estruturas organizacionais horizontais, em que professores, alunos e funcionários pudessem compartilhar conhecimentos em uma concreta experimentação de democratização da escola. Isso modificou as representações desses atores sobre a escola, fazendo com que professores se tornassem mais críticos perante as necessidades da escola, o que possibilitou um olhar questionador da proposta formativa de Alexandre Schneider nas gestões José Serra e Gilberto Kassab (Claudio, 2015), mas também influenciou a participação de diversos setores, inclusive de alunos, na continuação da atualização curricular na gestão de João Dória iniciada na gestão anterior (Rocha, 2018), em uma explícita prática de gestão participativa indo na contramão de seu receituário neoliberal.

Após a saída de João Dória, o vice-prefeito Bruno Covas (2018-2021), também do Partido da Social Democracia Brasileira, assumiu a prefeitura em 2018 e foi reeleito prefeito em 2020. No entanto, com sua morte em 2021, foi substituído por seu vice, Ricardo Nunes, do Movimento Democrático Brasileiro, o qual permanece no cargo até o momento. Apesar de ambos terem mantido o viés político neoliberal em suas gestões, os programas “Mais Educação São Paulo” e “São Paulo Integral” permaneceram na rede municipal de ensino, caracterizando a continuidade de uma política de ampliação da jornada escolar e na perspectiva de uma concepção de educação integral que represente em sua essência a formação do indivíduo, abrangendo os processos formativos em suas múltiplas dimensões – cognitiva, afetiva, corporal, estética, emocional, ética, política.

3.3. A orientação oficial do Programa São Paulo Integral

Objetiva-se neste ponto uma análise da concepção do SPI e da trajetória de sua implementação nos anos de 2015-2016 e a orientação e rumo da política e dos programas *Mais Educação* do governo federal e *Mais Educação São Paulo*, por meio das legislações e documentos que constituem os programas.

O SPI foi instituído como política pública de educação integral em tempo integral na cidade de São Paulo em 2015, pelo prefeito Fernando Haddad (PT), por meio da Portaria 7.464/2015, nas Escolas Municipais de Educação Infantil (EMEIs), de Ensino Fundamental (EMEFs), de Ensino Fundamental e Médio (EMEFMs), nas Unidades de Educação Bilíngue para Surdos (EMEBSs) e nos CEUs da Rede Municipal de Ensino (São Paulo, 2015). Posteriormente, foi reorganizado pela Portaria 5.956, de 26 de agosto d,e 2016 e implementado no mesmo ano. É uma política pública indutora, visto que propõe a expansão da jornada do educando por adesão das Unidades Escolares.

De acordo com as Portarias, o Programa "São Paulo Integral" tem como objetivo promover a vivência de situações que enriqueçam o processo formativo, expandindo os tempos de permanência dos educandos na escola, nos territórios educativos e nas comunidades de aprendizagem. Elas assinalam que, além de integral, a educação deve ser *integradora*, no sentido de garantir vivências acolhedoras, seguras, agradáveis e desafiadoras, que possibilite apropriação de diferentes linguagens e saberes que circulam na sociedade e o atendimento educacional especializado às crianças e adolescentes com deficiência, e *integrada*, cuja formação considere o processo de transição da educação infantil para o ensino fundamental.

Entre suas principais finalidades para o Município de São Paulo está o compromisso com a qualidade da educação, destacando-se os seguintes objetivos: (a) promoção da melhoria da qualidade social na educação básica e, consequentemente, do Ideb; e (b) e ter como base os seguintes eixos:

I – infraestrutura;

II – currículo;

III – avaliação;

IV – formação do educador;

V – gestão.

No sentido de estabelecer um rumo ao SPI, é criado um documento orientador do programa logo em seguida à publicação de sua legislação. Esse documento orientador

denominado “São Paulo Integral: construir novos caminhos pedagógicos”, elaborado pela SME, assenta seus princípios, diretrizes e propostas. O documento é voltado principalmente para o professor e afirma o compromisso com uma educação pública de qualidade social, além de se alinhar ao Plano Municipal de Educação de São Paulo. Além de voltar a atenção para a necessidade do diálogo entre esse documento e as ações das secretarias municipais e da sociedade civil, destaca como elemento norteador o conceito de “Cidade Educadora”, configurando diferentes espaços, tempos e atores, compreendidos como agentes pedagógicos que podem assumir intencionalidade educativa e favorecer o processo de formação das crianças e adolescentes para além da escola, potencializando a educação integral (São Paulo, 2016c).

O documento evidencia que a proposta de *educação integral em tempo integral* do SPI é uma política pública de educação do município gestada a partir do mapeamento do que já vinha sendo feito na rede municipal de ensino, por meio do PME Federal e das atividades complementares desenvolvidas no PME São Paulo. Em consonância com esses programas, concebe a educação integral como aquela que olha o sujeito em sua integralidade, pertencimento étnico e de gênero em suas múltiplas dimensões: física, emocional, intelectual, social, lúdica e cultural.

Ademais, o documento norteador do programa assinala que, dada a complexidade do tema e do que ele requer, sua concepção de *educação integral em tempo integral* é apresentada como diretriz pedagógica, ficando aberta a renovação em sua implementação e permitindo a contribuição da comunidade escolar envolvida (São Paulo, 2016c, p. 6). Em conformidade com o art. 25, II, da Portaria 5.956/2016, cabe à equipe gestora da Unidade Educacional promover o debate acerca dos conceitos e concepções fundantes da educação integral (São Paulo, 2016d).

Vale destacar ainda que a expansão da jornada escolar estabelecida é de no mínimo sete horas diárias (oito horas-aula) em turno único, e a reorganização da matriz curricular possibilita que as aulas da base nacional comum, da parte diversificada e das experiências pedagógicas que compõem os *Territórios do Saber*, sejam distribuídas ao longo na jornada do educando, quebrando a lógica de turno/contraturno. No SPI, os *Territórios do Saber* contemplam as seguintes áreas:

1 – Comunicação, Oralidade e Novas Mídias;

2 – Cultura, Arte e Memória;

3 – Orientação de Estudos e Invenção Criativa;

4 – Consciência Ambiental, Desenvolvimento Sustentável e Economia Solidária;

5 – Ética, Convivência e Protagonismos; e

6 – Cultura Corporal, Aprendizagem Emocional e Promoção da Saúde.[41]

Em comunicado da prefeitura, os eixos do SPI são retratados pela Figura 6.

Figura 6 – Eixos principais do SPI

Fonte: Portal da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-abre-consulta-publica-para-o-programa-sao-paulo-integral. Acesso em: 26 jul. 2021.

A proposta do Programa São Paulo Integral[42] tem como eixo central a ampliação do turno escolar, mesclando no currículo disciplinas como português, matemática e história com atividades esportivas e culturais, reorganizando assim a matriz curricular. De acordo com a SME, o Programa São Paulo Integral avança com relação à base curricular dos alunos conforme o PME São Paulo, que é um programa de dois turnos e voluntário, tendo em vista que, em geral, o contraturno não faz parte do currículo da escola, sendo um complemento. Em comunicado de apresentação do SPI, a SME deixa claro que, apesar de o programa ser por adesão, depois que a escola aderir, suas atividades passam a fazer parte do currículo e, portanto, tornam-se obrigatórias para os alunos matriculados.

[41] Conforme a Secretaria Municipal de Educação de São Paulo. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-abre-consulta-publica-para-o-programa-sao-paulo-integral/. Acesso em: 2 jul. 2021.

[42] Conforme: Secretaria Executiva de Comunicação da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/pirituba_jaragua/noticias/?p=62430. Acesso: 26 jul. 2021.

No que se refere à adesão, é a escola, a partir do conselho de cada unidade formado por pais, mães, alunos, professores e diretores, que optará por fazer parte do programa. De acordo com a SME:

> Na proposta do Programa São Paulo Integral, progressivamente, as Unidades Educacionais que optarem pela adesão ampliarão de seis para oito horas-aula diárias a jornada educativa dos alunos, somados a dois intervalos de 30 minutos destinados à alimentação e higiene. A implantação deverá ocorrer prioritariamente no Ciclo de Alfabetização, estendendo-se aos demais ciclos.[43]

A partir da adesão da Unidade Educacional de educação infantil e de ensino fundamental ao Programa São Paulo Integral, seu Projeto Político-Pedagógico e Regimento Educacional deverão ser reorientados pela Equipe Gestora com a participação da comunidade educacional (alunos, professores, Conselho de Escola) e contar com a autorização do Supervisor Escolar e homologação pelo Diretor Regional de Educação.

Sobre a jornada de trabalho dos professores, o SPI possibilita aos docentes a ampliação da carga horária para composição de jornada e de formação em turno único. É importante destacar também que, após a entrada no SPI, a Unidade Escolar escolhe um professor em exercício por meio de eleição para assumir o papel de "Professor Orientador de Educação Integral" (POEI). O SPI regulamenta a função de POEI semelhante a de um verdadeiro gestor do programa, desempenhando as seguintes atividades: articular as atividades propostas pelos Programas "São Paulo Integral" e ou "Mais Educação Federal" com o Projeto Político-Pedagógico da UE e diretrizes do "Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – Mais Educação São Paulo", organizar e acompanhar atividades relativas à educação integral, buscar parcerias entre as Unidades Escolares e outras organizações fora da escola, promover e auxiliar a intersetorialidade, entre outros.

A adesão das Unidades Educacionais de Educação Infantil e de Ensino Fundamental ao SPI implicará o redimensionamento de seu Projeto Político-Pedagógico e de seu Regimento Educacional, sob a coordenação da Equipe Gestora, com a participação da comunidade educacional, aprovação do Conselho de Escola, autorização do Supervisor Escolar e homologação pelo Diretor Regional de Educação.

Considerando o quadro da macroimplementação, concomitantemente pelo viés analítico prospectivo de Elmore (1993), uma melhor compreensão do processo de implementação do SPI pode ser visualizada por meio da concepção democrática de Rein e

[43] Conforme Portal Institucional. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-abre-consulta-publica-para-o-programa-sao-paulo-integral. Acesso em: 26 jul. 2021.

Rabinovitz (1993), ao proporem analisar a capacidade da lei em estruturar adequadamente o processo de implementação conhecido como imperativo legal, um dos fatores que devem ser levados em consideração nesse processo, que conta ainda com outros dois imperativos: burocrático-racional e consensual.

Nessa perspectiva, a elaboração do SPI, segundo a prefeitura, ocorreu em um processo democrático iniciado em 2015 e finalizado em 2016. Primeiramente, foi constituído um Grupo de Trabalho, em julho de 2015, composto por representantes das Diretorias de Orientação Técnico-Pedagógicas, Programas Especiais e Supervisores Escolares das 13 Diretorias Regionais de Educação (DRE) e da Secretaria Municipal de Educação[44], que mapeou as experiências da Rede para elaboração de proposta de articulação, ampliação e consolidação das experiências e discussões conceituais sobre *educação integral em tempo integral*, como política pública, visando potencializar a qualidade social da educação. [45]

Após as considerações do Grupo de Trabalho, a SME produziu a minuta da *Portaria* e *Documento Orientador* disponibilizados para consulta pública no portal da prefeitura e colocados para serem debatidos em cada uma das Diretorias Regionais de Educação. Cronograma disponibilizado pela prefeitura especifica o processo:

07/2015 – Constituição dos grupos de trabalho e posterior criação da Portaria e Documento Orientador;

17/11/2015 – Abertura do processo de consulta pública da Portaria Documento Orientador;

30/11/2015 – Encerramento da consulta pública;

04/12/2015 – Publicação da Portaria;

07 a 15/12/2015 – 1.º período para adesão das Unidades Escolares.

A publicação da *Portaria* referente ao *Programa* no *Diário Oficial da Cidade* ocorreu em dezembro de 2015. Em seguida, em fevereiro de 2016[46], foi lançado seu *Documento Orientador*. O acompanhamento do Programa nas Unidades Escolares foi efetuado pela SME por meio das Coordenadorias dos CEUs e da Educação Integral/Núcleo de Educação Integral (COCEU/NEI) e Diretorias Regionais de Educação (DRE) a partir da formação de Grupos de

[44] Esse grupo foi constituído pela Portaria n.º 4.617, de julho de 2015, alterada pela Portaria n.º 4.848, de 27 de julho de 2015 referente ao Programa São Paulo Integral conforme Portal Institucional da SME. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-abre-consulta-publica-para-o-programa-sao-paulo-integral/. Acesso em: 25 jul. 2021.

[45] Conforme Portal Institucional. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-abre-consulta-publica-para-o-programa-sao-paulo-integral. Acesso em: 26 jul. 2021.

[46] Conforme Portal Institucional. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-abre-consulta-publica-para-o-programa-sao-paulo-integral. Acesso em: 27 jul. 2021.

Trabalho regionais (três membros de cada DRE) para a realização de ações integradas de três setores: Diretorias Regionais dos CEUs (DICEU), Diretorias Regionais Pedagógicas (DIPED) e da Supervisão Escolar. Esses Grupos de Trabalho executaram várias atividades regionais com representantes das escolas para o acompanhamento e auxílio ao desenvolvimento do trabalho com as Unidades Educacionais de educação infantil e de ensino fundamental que aderiram ao Programa São Paulo Integral, como visitas nas Unidades Educacionais; reuniões de orientação com a participação dos diferentes segmentos; acompanhamento das atividades pedagógicas; e realização de seminários regionais (São Paulo, 2016e).

Observa-se que a criação do Grupo de Trabalho (GT) para a realização de um mapeamento das experiências em Educação Integral da Rede Municipal foi importante para viabilizar uma proposta democrática de (re)estruturação do programa de educação em tempo integral e constatar a necessidade de aprofundar os debates com a sociedade sobre a proposta. Em 2016, a Secretaria Municipal de Educação resgatou esse trabalho da seguinte forma:

> Com base nas análises das experiências desenvolvidas nas diferentes regiões do Município de São Paulo, ficou evidente a necessidade de se aprofundar o debate acerca do conceito de Educação Integral e a importância de se fazer essa reflexão em parceria com as Unidades Educacionais (UEs), explicitando, inclusive, princípios e diretrizes que norteiam a proposta de Educação Integral em tempo integral. Tornou-se evidente, também, a necessidade de uma política pública de Educação Integral em tempo integral que considere o sujeito no seu desenvolvimento global, em sua condição multidimensional.[47]

É importante destacar o processo democrático no debate da proposta do SPI por meio do mecanismo de participação social de *Consulta Pública*[48] aos cidadãos para críticas e sugestões na readequação das regras do programa. Outro aspecto importante desse processo é a abertura à participação do Conselho da Escola de cada escola formado por pais, mães, alunos, professores e diretores na opção em prosseguir com a jornada comum ou avançar para a integral.

Esse processo de desenho da política educacional envolvendo os atores diretamente interessados no programa pode ter vários propósitos, como transmitir as intenções do programa e a lógica da política de forma correta aos atores, construir consenso em torno de seus objetivos e ferramentas e outros meios para atingir as metas da política, e mesmo reduzir a oposição a ela (Viennet; Pont, 2017).

---

[47] Extraído do documento "São Paulo Integral: ampliando e construindo novos caminhos pedagógicos" apresentado ao debate pela Secretaria Municipal de Educação de São Paulo (SME), p. 6.

[48] Conforme comunicado Secretaria Executiva de Comunicação da prefeitura de São Paulo. Disponível em: http://www.capital.sp.gov.br/noticia/escolas-municipais-de-sao-paulo-terao-ensino-em. Acesso: 26 jul. 2021.

Observa-se também que a forma do processo de implementação do SPI vai em direção da visão de deLeon e deLeon (2002), ao defenderem que um processo democrático deve ser prioritário na implementação de políticas, o que pressupõe conversar com as partes afetadas para incluir suas deliberações em sua formulação como um meio de ajudar a definir metas antes que a política seja adotada pelo seu formulador, a menos que se demonstre previamente que outro modelo como *top-down* seja mais adequado.

De acordo com comunicado da SME, a consulta pública realizada em novembro de 2015 contou com mais de 50 mil participações, entre visualizações, contribuições e comentários nos diferentes canais de comunicação, tanto da SME quanto do antigo portal São Paulo Aberta. Foram feitas também duas audiências, que reuniram mais de 1.100 profissionais da educação, dezenas de debates nas DRE e nos Conselhos de Escola envolvendo diversos segmentos que contribuíram com a redação final da Portaria 7.464/2015, que instituiu o SPI.[49]

Ainda segundo a SME, a iniciativa do SPI refletiu as diretrizes gerais do PME, criado em 2007 pelo Ministério da Educação, que expande o tempo diário escolar para o mínimo de sete horas e aumenta as oportunidades educativas dos estudantes e se alinha ao PME e ao PME São Paulo, implantado em 2013, no sentido de ampliar a oferta de educação integral em tempo integral em atendimento à citada meta 9 do Plano.

Segundo o comunicado, todas as 13 DRE abraçaram a ideia de aumentar a permanência dos alunos nas escolas. Para o então secretário de Educação Gabriel Chalita (2015-2016), a iniciativa reforçou a proposta dessa gestão de colocar toda criança dentro da escola e trouxe possibilidade de avanço e melhoria de qualidade da educação. Outra medida importante destacada é que a adesão ao São Paulo Integral não exclui projetos já existentes nos Programas Mais Educação São Paulo e Mais Educação federal.

O documento escrito em 2015 instituindo o SPI inicialmente pela Portaria 7.464 passou por um processo de elaboração e recebeu contribuições das experiências já realizadas em Unidades Educacionais, sob a mediação e protagonismo das 13 DRE. Por meio de reflexão e debate, o documento foi reestruturado ao longo de 2016[50] e reorganizado pela Portaria 5.956. Esta última expressa princípios e diretrizes pedagógicas da educação integral em tempo integral, destacando-se a defesa da *cidade educadora, autonomia das Unidades Educacionais, currículo emancipatório, fomento à intersetorialidade e promoção de uma*

[49] Cf. Portal da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://www.capital.sp.gov.br/noticia/escolas-municipais-de-sao-paulo-terao-ensino-em. Acesso em: 27 jul. 2021.

[50] Cf. Portal da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Programa-Sao-Paulo-Integral-publica-redacao-final-de-material-orientador. Acesso: 27 jul. 2021.

política pública de inclusão. Salienta-se também que, para aderir ao Programa SPI, as Unidades Educacionais de ensino fundamental devem observar os critérios de permanência do educando em turno de tempo integral, possuir espaços educativos compatíveis com o número de educandos a serem envolvidos em turno de tempo integral e manifestar intenção expressa da comunidade escolar em aderir ao Programa (São Paulo, 2016d).

É importante ressaltar que o documento orientador do *Programa* deixa claro que sua concepção de educação integral, além de buscar fundamentação nos programas PME e PMESP, tem base em outras legislações mais abrangentes, destacando-se a Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988), ao garantir o direito à democracia no País e à educação, cujo dever do Estado é propiciar o pleno desenvolvimento do educando, preparando-o para o exercício da cidadania, além de sua qualificação para o trabalho; na LDB, Lei 9.394/1996, que define em sete horas a jornada integral na educação (incluído pela Lei 12.796/2013) e regulamenta a obrigatoriedade do ensino de História e Cultura Afro-Brasileira e Indígena em todas as Unidades Educacionais em território nacional; nos direitos previstos no Estatuto da Criança e Adolescente (ECA); no PNE, Lei 13.005/2014, com suas metas pela efetivação da educação integral; e na Lei Federal 11.340/2006 – Lei Maria da Penha, que cria mecanismos legais para coibir e prevenir a violência contra a mulher.

Logo, pôde-se verificar que a implementação do SPI contou com suporte de legislação e orientação normativa como pontos de referência para os agentes implementadores, adequando-se ao imperativo legal proposto por Rein e Rabinovitz (1993), além de utilizar mecanismos de participação social em sua elaboração.

Um segundo documento sobre o SPI, intitulado "Programa São Paulo Integral: experiências pedagógicas nos Territórios do Saber", foi publicado no final de 2016, fruto de um trabalho colaborativo entre a Equipe do Programa São Paulo Integral e as formadoras contratadas para atuarem com os profissionais das Unidades Educacionais e das DRE. Esse documento traz uma reflexão sobre as concepções e experiências das ações pedagógicas realizadas, ao longo do ano de 2016, nas escolas municipais da cidade de São Paulo que trabalharam com educação integral, em consonância com o Programa SPI e com o PME Federal (São Paulo, 2016e).

Para analisar os rumos do SPI, foram selecionados elementos de seu documento orientador "São Paulo Integral: construir novos caminhos pedagógicos" e da legislação de sua criação, Portaria 7.464/2015. A partir desses documentos, foram agrupadas seis categorias que pudessem agregar ou sintetizar as principais orientações do *Programa* no sentido de estabelecer as bases do desenho de sua política.

As categorias são: *Princípios do Programa; Diretrizes Pedagógicas; Matriz Curricular na perspectiva da Educação Integral; Ciclo de Alfabetização; Ludicidade e a Intersetorialidade*. A partir dessa classificação, buscou-se correlacionar o SPI com os programas *Mais Educação* federal, em sete documentos orientadores, e uma Portaria, e o *Mais Educação São Paulo* em dois documentos e uma Portaria (Quadro 2), com o intuito de identificar os elementos norteadores contidos no SPI que pudessem estar presentes no PME federal e no PMESP (Quadro 3). No caso do PME federal, o objetivo era verificar aqueles que colaborariam na análise do redesenho da política de educação integral federal na esfera municipal. No tocante ao PMESP, a finalidade era constatar possíveis diferenças que justificassem a opção por outro programa que, em princípio, teria proposta semelhante, ou seja, viabilizar uma educação integral no ensino fundamental.

Com base na linha metodológica de Lüdke e André (1986, p. 45-46), nessa opção de análise, consideram-se aspectos que devem ser enfatizados e outros que podem ser eliminados. Essas escolhas são feitas a partir de um confronto dos princípios teóricos do estudo e o que vai sendo apreendido durante a pesquisa. Portanto, as decisões sobre quais devam ser os focos específicos da investigação são tomadas, sobretudo, por meio de um confronto entre o que pretende a pesquisa e as características da situação estudada.

Quadro 2 – Documentos orientadores correlacionados do SPI, PMESP e PME federal

Programas	**Documentos orientadores**	**Legislação Constitutiva**
SPI	- **Programa São Paulo Integral:** construir novos caminhos pedagógicos	Portaria 7.464, 03/12/2015
PMESP	- **Mais Educação São Paulo:** Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Documento de Referência - **PME São Paulo:** subsídios para implantação	Portaria 5.930, 14/10/2013
PME federal	- **PME passo a passo** - **Série Mais Educação Integral** – texto referência para o debate nacional - **Rede de Saberes Mais Educação:** pressupostos para Projetos Pedagógicos de Educação integral. - **PME:** Gestão Intersetorial no Território - **Caminhos para elaborar uma proposta de educação integral em jornada ampliada:** como ampliar tempos, espaços e oportunidades educativas para crianças, adolescentes e jovens aprenderem. (Série Mais Educação.)	Portaria Normativa Interministerial 17, 24/04/2007

	- **Manual Operacional de Educação Integral** **- Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral**: concepções e práticas na educação brasileira	

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Quadro 3 – Elementos norteadores da política do SPI: uma correlação com o PMESP e PME

Categorias	SPI	PMESP	PME
Princípios do Programa	- Cidade Educadora - Educação como instrumento de democracia - Autonomia das Unidades Educacionais - Currículo emancipatório (1) e significativo - Propõe comunidades de aprendizagem - Apropriação dos territórios educativos	- Cidade Educadora - Democracia representativa e participativa como pré-condições de uma educação de qualidade - Autonomia das Unidades Educacionais - Currículo e Qualidade Social da Educação - Território e comunidade como fontes de conhecimento	- Cidade Educadora - educação como instrumento de democracia - autonomia das Unidades Educacionais - currículo significativo (2) - propõe comunidades de aprendizagem - apropriação dos territórios educativos
Diretrizes pedagógicas	- Promover o desenvolvimento integral/Educação Integral em tempo integral - Diálogo entre as pedagogias social, popular e formal - Ressignificar o currículo evitando a compartimentalização rígida - Currículo integrado entre Educação Infantil e o Ensino Fundamental - Desenvolver políticas públicas de inclusão - Escola como espaço de gestão e vivência democráticas - Desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras - Expansão da jornada escolar para no mínimo 07 (sete) horas diárias para todas as turmas - Fortalecimento dos Conselhos de Escola	integral/Educação integral - Reorientação curricular não compartimentados - Currículo integrado entre Educação Infantil e o Ensino Fundamental - Promoção da inclusão - Relações democráticas devem ocorrer na Unidade Educacional -Práticas curriculares inovadoras - Ampliação da jornada escolar para o mínimo de 6 horas diárias para turmas definidas pelas Unidades Escolares	Educação integral - Ressignificar o currículo evitando a compartimentalização rígida - Desenvolver políticas públicas de inclusão - Gestão democrática nos sistemas de ensino - Desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras - Ampliação da jornada escolar de pelo menos 7 horas diárias para turmas definidas pelas Unidades Escolares - Fortalecer os Conselhos de Escola
Matriz Curricular	- Ressignificação do Currículo - Turno único - Educandos como produtores de conhecimento - Desenvolvimento dos educandos em todas as suas dimensões e culturas - Promover a descolonização do currículo - Educação mais criativa, emancipatória e responsável - Promover cultura democrática, solidária, participativa e atividades transformadoras	- Atividades no contraturno - Ensino-aprendizagem como experiências de valor vital em todas as dimensões - Educandos como produtores de conhecimento - Ensino-aprendizagem com experiências criativas, responsáveis, participativas, prazerosas - Gestão Democrática e participativa	- Atividades no contraturno - Conteúdos orientadores de produção do conhecimento - Promoção de uma educação que compreenda o ser humano em todas as suas dimensões - Educação conscientizadora e emancipatória
Ciclo de Alfabetização	- Desenvolvimento pleno do ser humano - Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (3) - ampliação e organização dos tempos e espaços	- Atendimento no contraturno por professores e/ou contratação de especialistas - Projeto Político-Pedagógico elaborado de forma participativa - Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa - organização dos tempos e espaços	- Atendimento no contraturno por professores e/ou contratação de especialistas - Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente - Reorganização dos tempos e espaços escolares
Ludicidade	- Deve estar presente no Currículo - Carro-chefe de todas as práticas da escola	- Deve estar presente no Currículo - Condição básica nos processos de ensino e de aprendizagem	- Aspecto a ter atenção do educador
Intersetorialidade	- Articulação com outras políticas públicas	Estimular e apoiar ações intersecretariais	- Articulação com outras políticas públicas

Fonte: Elaborado pelo pesquisador com base em documentos orientadores e legislações do SPI, PME e PMESP, conforme a seleção do Quadro 2.

Notas:

(1) Currículo emancipatório: aquele que produz aprendizagens que causam impacto na vida em comunidade e na vida de toda a cidade, promovendo o protagonismo, a autoria e a autonomia.

(2) Currículo significativo: aquele que faz sentido para os estudantes e é relevante porque produz aprendizagens que causam impacto na vida em comunidade ou na vida de toda a cidade.

(3) O "Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa" foi criado 2012, posteriormente aos documentos do PME-FE analisados. Cf. Portal do MEC. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/pacto-nacional-pela-alfabetizacao-na-idade-certa. Acesso em: 20 nov. 2021.

Nos elementos norteadores da política do SPI (Quadro 3), verificam-se ações intencionais do *Programa* em cada categoria observada, destacando os elementos norteadores

que pudessem dar uma visão acerca de sua orientação. Na primeira categoria *Princípios do Programa*, fica claro que a concepção de *cidade educadora* é elemento norteador fundamental pela visão de que a educação integral pressupõe a cidade como promotora de ações e atividades educativas e, também, em razão da necessidade de o *Programa* dialogar com as ações da sociedade civil e das secretarias municipais. *A educação como instrumento de democracia* atesta a importância de compreender a sociedade e a participação dos cidadãos nas decisões que afetam tanto o lugar em que se vive como o de toda a cidade. Tal elemento vem em sintonia com a *autonomia das unidades educacionais* de tomar decisões que afetam a comunidade escolar. Por sua vez, o *currículo emancipatório* é apresentado como aquele que causa impacto na vida em comunidade e da cidade e promove o protagonismo, a autoria e a autonomia dos educandos. É defendido como essencial na medida em que garante que práticas, habilidades, costumes, crenças e valores sejam articulados ao saber acadêmico na produção de aprendizagens. Por outro lado, salienta-se a importância da *comunidade de aprendizagem* na promoção de um projeto educativo e cultural próprio para educar a si mesma e seus educandos. Por fim, destacam-se os *territórios educativos* como elementos que devem ser garantidos não só de circulação, mas de apropriação por crianças e adolescentes como condição de acesso às oportunidades, espaços e recursos existentes.

Na segunda categoria *Diretrizes Pedagógicas*, percebe-se que o elemento norteador fundamental é a *promoção do desenvolvimento integral*, frisado nas considerações iniciais do *programa* com a concepção de educação integral em tempo integral. Ressalta-se também a *valorização do diálogo entre as pedagogias social, popular e formal* como importante componente de base de uma educação verdadeiramente integral. A expressão *ressignificar o currículo* vem no sentido de torná-lo mais aberto a novas possibilidades, mais eficaz na aprendizagem, qualificar a ação dos educandos, fortalecer seu desenvolvimento como cidadãos e a aprendizagem para a valorização da vida. Outro elemento norteador é o *desenvolvimento de ações que integrem a política pública de inclusão.* O programa reforça a questão da democracia, no aspecto *compreender a escola como espaço de gestão e vivência democráticas* em todas as áreas pertinentes e que dialogue com o Projeto Político-Pedagógico da Unidade Educacional. Além disso, preconiza o *desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras*; *expandir o tempo de permanência dos educandos para, no mínimo, 07(sete) horas diárias durante todo o período letivo* e o *fortalecimento dos Conselhos de Escola* como mais uma defesa do processo democrático.

No que se refere à terceira categoria *Matriz Curricular*, o SPI reafirma os valores do PMESP na construção de um currículo que valorize os *educandos como produtores de*

conhecimento e tenha como pressuposto fundamental a promoção do *desenvolvimento dos educandos em todas as suas dimensões e culturas*. No entanto, inova ao propor uma ressignificação do currículo, que segundo o *programa* representa uma matriz curricular que possibilite e aproxime práticas educativas com experiências vividas nos territórios, que fazem parte da realidade do educando e de sua cultura em uma perspectiva do conhecimento integrado com a vida e o universo escolar, estimulando a paixão pelo saber. Outrossim, um currículo que crie as condições de construção de uma educação integral, na qual os conhecimentos favoreçam o desenvolvimento dos educandos em todas as suas dimensões e culturas, considerando e contemplando a interseccionalidade de cada realidade. Entre as propostas de um novo currículo destaca-se *promover a descolonização do currículo* da cultura "euro-ocidental", defendendo que uma cultura não é superior à outra e que os saberes locais devem estar integrados aos saberes acadêmicos. O currículo deve, também, induzir uma *educação mais criativa, emancipatória e responsável*, cujo atingimento apenas ocorrerá com uma prática pedagógica compreendida como espaço de autoria, culminando assim com uma educação integral promotora da *cultura democrática, solidária, participativa e de atividades transformadoras*.

Na quarta categoria *Ciclo de Alfabetização*, a educação integral deve contemplar o *desenvolvimento pleno do ser humano* de forma multidimensional e, para tanto, o *Projeto Político-Pedagógico deve ser construído coletivamente*. O *Programa* propõe assegurar a *ampliação e organização dos tempos e espaços dinâmicos e inovadores*, trazendo o mundo da criança para dentro da escola, em um processo de alfabetização interdisciplinar sem rupturas de visões de mundo, e reafirmando o compromisso com o *Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa*.

Quanto à quinta categoria *Ludicidade*, o SPI, além de defender sua *presença no currículo*, propõe que seja o *carro-chefe de todas as práticas da escola* de forma pedagogicamente integrada e quotidiana.

Com referência à sexta categoria *Intersetorialidade*, o *programa* propõe de forma basilar para a educação integral ações intersetoriais, que ocupem os territórios da cidade, e ações intersecretariais, que possibilitem a articulação com outras políticas públicas, envolvendo demais secretarias municipais e organizações da sociedade civil.

Ao confrontar o SPI e o PME federal (Quadro 3) no que se refere aos *princípios do programa*, percebe-se que o SPI se alinha à proposta do PME federal, confirmando o que foi comunicado pela SME ao lançar o SPI abordado no início deste tópico.

No caso das *Diretrizes Pedagógicas*, verifica-se praticamente uma similaridade, com exceção da promoção do *Diálogo entre as pedagogias social, popular e formal*, que não é mencionado no PME, trazendo um elemento novo na configuração de sua concepção pedagógica.

Na *Matriz Curricular*, destaca-se que o SPI apresenta proposta inovadora com turno único de ampliação da jornada, diferentemente do PME federal, cujas atividades são praticadas no contraturno escolar. O PME traz o conceito de currículo significativo defendendo sua adoção. O SPI, por sua vez, além de defender o currículo significativo, inova ao trazer a proposta de que o currículo também seja emancipatório. Ademais, vários elementos novos são propostos no SPI: educandos como produtores de conhecimento; promover a descolonização do currículo; promover cultura democrática, solidária, participativa e atividades transformadoras, caracterizando especificidades vinculadas à demanda do município.

Com referência ao *Ciclo de Alfabetização*, há inovação no que se refere ao atendimento na jornada ampliada, a ser realizado pelos próprios professores da escola. No PME federal, esse atendimento poderia ser efetuado pelo professor, mas também por um especialista contratado para atuar no contraturno. Nos demais aspectos, há similaridade nas propostas sem alterações significativas, ressalvando que o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa não aparece nos documentos do PME muito provavelmente por ter sido pactuado apenas em 2012, antes da publicação dos documentos analisados.

Já a *Ludicidade* é um grande destaque do SPI, ao propor sua *presença no Currículo* com a prerrogativa de ser o *carro-chefe de todas as práticas da escola*, ao contrário do PME, no qual é citado apenas como aspecto a ser trabalhado pelas Unidades Escolares.

Por último, a *Intersetorialidade* é assinalada nos dois programas, assumindo papel fundamental.

A partir dessas constatações, pode-se inferir que a orientação do SPI segue fundamentalmente a linha do PME, principalmente no que se refere aos *Princípios, Ciclo de Alfabetização* e *Intersetorialidade.* No entanto, o SPI traz várias propostas inovadoras, especialmente na *Matriz Curricular, Ciclo de Alfabetização* e *Ludicidade*, corroborando a concepção da presente tese de que o SPI representa um redesenho da política de educação integral federal no âmbito do Município de São Paulo.

Na relação dos documentos orientadores do SPI com o PMESP, também no Quadro 3, observa-se que, na categoria *Princípios do programa*, os dois programas seguem propostas muito alinhadas. Ambos colocam em seus programas os aspectos cidade educadora, educação

como instrumento de democracia e autonomia das Unidades Educacionais. Quanto ao aspecto *Currículo emancipatório*, o PMESP não traz a especificidade do termo, mas aborda que o percurso e a experiência de formação dos alunos devem ter como objetivo a construção da autonomia dos sujeitos implicados. O SPI, por seu turno, traz o conceito do termo e defende sua adoção para as Unidades Escolares que aderirem ao programa. Também, diferentemente do SPI, o PMESP não utiliza os termos "comunidades de aprendizagem" e "apropriação dos territórios educativos", mas trabalha essas propostas defendendo o território e a comunidade como fontes de conhecimento.

Na categoria *Diretrizes Pedagógicas*, aparecem várias propostas semelhantes nos dois programas como: promover o desenvolvimento integral/educação integral em tempo integral; desenvolver políticas públicas de inclusão; escola como espaço de gestão e vivência democráticas; desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras; expansão da jornada escolar; fortalecimento dos Conselhos de Escola; ressignificação do currículo evitando a compartimentalização rígida; e um currículo integrado, ou seja, que integre os tempos e espaços considerando os diferentes tempos dos sujeitos da aprendizagem, o tempo da escola que requer um calendário e o tempo da comunidade mais livre e abrangente em um processo de trabalho interdisciplinar sem rupturas de visões de mundo, além de valorizar os diversos olhares acerca dos fenômenos da vida, sem, entretanto, perder de vista o todo e a parte que compõem o mundo das crianças. Outrossim, o currículo deve considerar o ciclo de alfabetização parte integrante de um processo mais global que é a educação básica. Nesse sentido, o SPI inova quando propõe um diálogo entre as pedagogias social, popular e formal.

No que diz respeito à *Matriz Curricular*, os programas seguem propostas bem similares nos aspectos: educandos como produtores de conhecimento; desenvolvimento dos educandos em todas as suas dimensões e culturas e promoção da cultura democrática e solidária. No entanto, o SPI traz a proposta inovadora de turno único, diferentemente do PMESP, que segue a linha do PME federal, em que as atividades da jornada ampliada são praticadas no contraturno escolar. O SPI apresenta outras propostas como "promover a descolonização do currículo", "atividades transformadoras", reforçando a importância da "educação emancipatória".

No *Ciclo de Alfabetização* o atendimento na jornada ampliada é realizado pelos próprios professores da escola e pelo POEI em turno único, diferentemente do PMESP, cujo atendimento é feito no contraturno por professores da escola ou por especialistas contratados. Nos outros aspectos, fica evidente uma semelhança, sem alterações significativas: desenvolvimento pleno do ser humano (aspecto tratado no conceito de educação integral);

Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente; respeitar o Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa; e ampliação e organização dos tempos e espaços.

Quanto à *Ludicidade*, ambos os programas afirmam que ela deve estar presente no currículo e ser oferecida como condição básica de aprendizagem, no entanto o SPI dá maior importância a esse aspecto e inova ao propor ser o carro-chefe de todas as práticas da escola.

Na *Intersetorialidade*, os dois programas frisam a importância de ações intersetoriais e intersecretariais ao destacarem a necessidade de articulação com outros espaços e outras políticas públicas. No entanto, o SPI dá mais especificidade ao propor estimular e apoiar tais ações, assinalando que a educação integral deve envolver outros espaços não escolares, como os espaços educativos, ocupando os territórios da cidade na perspectiva da concepção de "cidade educadora". Por essa razão, defende o fomento de ações que envolvam outras secretarias de governo e organizações da sociedade civil.

Ao se confrontarem os documentos orientadores do SPI e PMESP, constatam-se propostas muito semelhantes e alinhadas, mas que carregam diferenças que sinalizam uma justificativa para a criação do SPI. No entanto, percebe-se que a proposta de educação integral em tempo integral em turno único do SPI (aspecto destacado pela própria prefeitura de São Paulo já assinalado anteriormente), que consta na legislação de sua criação, art. 3.º da Portaria 7.464/2015, pode representar a opção mais forte para sua criação em uma tentativa de avançar na experiência de educação integral, apesar da existência de um programa similar voltado para a educação integral no Município de São Paulo.

Após o primeiro ano de experiência do SPI em 2016, a SME, mesmo com outra gestão municipal e concepção política oposta, publicou no ano seguinte, em abril de 2017, a redação final do documento "Programa São Paulo Integral: ampliando e construindo novos caminhos pedagógicos", sendo atualizada sem alterações em 2021. Em 2020, a SME, sob o comando do prefeito Bruno Covas (2018-2021), do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), publicou o documento "Educação Integral: Política São Paulo Educadora", dando sequência à orientação do SPI da gestão anterior de Fernando Haddad do Partido dos Trabalhadores (PT). A elaboração do documento seguiu uma linha democrática com a participação de membros da comunidade escolar e considerou a pesquisa documental sobre educação integral e o percurso do Programa SPI na rede municipal de ensino, bem como as experiências vivenciadas e de formação dos diversos sujeitos que atuam na rede. De acordo com o que consta em sua apresentação, seu objetivo principal é "integrar um conjunto de referenciais teóricos que possam subsidiar o trabalho pedagógico na concepção da educação integral nas diferentes

Unidades Educacionais (UEs) da Cidade de São Paulo" (São Paulo, 2020b). Com relação ao SPI, constam seus principais objetivos e orientações.

A manutenção do SPI, em outra gestão pública municipal, com uma ideologia partidária diversa da anterior, corrobora, em princípio, o entendimento de que a força dos atores políticos na participação do processo de elaboração e redesenho de programas e projetos, de acordo com a realidade local, é fundamental para determinar os rumos da política pública educacional no Município de São Paulo. Em alusão a Aguilar Villanueva (1993), quando afirma que a força dos atores políticos tem maior peso causal na configuração da agenda formal do governo, pode-se conjecturar que, em um contexto democrático de elaboração e implementação de políticas públicas, como observado na trajetória de elaboração do SPI, ela contribui para a perspectiva de que se torne não apenas uma política de governo, mas também uma política de Estado.

4. PROGRAMA SÃO PAULO INTEGRAL: REDESENHO DE UMA POLÍTICA

Com base em documentos, legislações e nas respostas dos atores implementadores, busca-se nesta parte uma compreensão do programa como um redesenho da política federal com enfoque em seu processo de implementação, seus determinantes e implicações.

4.1. Seleção dos participantes da pesquisa: coleta e tratamento dos dados

A seleção dos participantes da pesquisa seguiu critérios metodológicos de amostragem intencional e não probabilística. A amostragem é normalmente utilizada quando o universo é numeroso e esparso, e não necessariamente precisa ser selecionada com procedimentos rigidamente estatísticos. A utilização de amostras não probabilísticas, ou seja, aquelas selecionadas por critério de intencionalidade no qual os indivíduos são escolhidos com base em certas características tidas como relevantes pelos pesquisadores, mostra-se mais adequada para a obtenção de dados de natureza qualitativa (Gil, 2002).

O procedimento de análise de dados seguiu três etapas: redução, apresentação, conclusão/verificação dos dados (Gil, 2008, p. 175). Daí a opção por esses critérios metodológicos, pois

> A redução dos dados consiste no processo de seleção e posterior simplificação dos dados que aparecem nas notas redigidas no trabalho de campo. Esta etapa envolve a seleção, a focalização, a simplificação, a abstração e a transformação dos dados originais em sumários organizados de acordo com os temas ou padrões definidos nos objetivos originais da pesquisa. Esta redução, embora corresponda ao início do processo analítico, continua ocorrendo até a redação do relatório final. [...] A apresentação consiste na organização dos dados selecionados de forma a possibilitar a análise sistemática das semelhanças e diferenças e seu inter-relacionamento. A terceira etapa é constituída pela conclusão/verificação. A elaboração da conclusão requer uma revisão para considerar o significado dos dados, suas regularidades, padrões e explicações. A verificação, intimamente relacionada à elaboração da conclusão, requer a revisão dos dados tantas vezes quantas forem necessárias para verificar as conclusões emergentes (Gil, 2008, p. 175-176).

A amostragem está circunscrita a quatro coordenadores que foram responsáveis pela implementação do SPI no Município de São Paulo, cinco dirigentes escolares, cinco coordenadores pedagógicos e quatorze professores que participaram da implementação do SPI, em 2016, ano inicial de implementação do programa em escolas de ensino fundamental. Os participantes da pesquisa são tratados como atores, sendo de nível da coordenação do programa e os de âmbito das Unidades Escolares. Os atores coordenadores do programa foram selecionados a partir da lista da SME e os atores de âmbito escolar, a partir da escolha das Unidades Escolares de acordo com lista de escolas divulgada pela SME de São Paulo

cadastradas no programa em 2017, e que em 2016 representavam 71 escolas.[51] Após essa verificação, buscou-se o aceite das DRE para a realização da pesquisa nas escolas, as quais, em um total de treze, deram aval para tanto. Importante registrar também que a SME de São Paulo autorizou a realização (colocar anexo) da pesquisa. O critério de escolha das Unidades Escolares foi o fato de se encontrarem com o SPI em vigor e que tivessem implementado o programa em 2016, pois este foi o ano da primeira implantação do programa e ao mesmo tempo ainda estar sob o comando da gestão municipal que criou o programa em questão. A partir de 2017, houve mudança na gestão municipal de partido político com viés ideológico diverso do anterior. Nesse sentido, optou-se por focar o processo de implementação entre 2015 e 2016, uma vez que a alteração da gestão municipal poderia trazer discrepâncias no processo em relação ao ano anterior.

O primeiro contato com as escolas ocorreu via *e-mail* para solicitar a autorização para a realização da pesquisa. As escolas requereram o aval das DRE, o qual foi encaminhado pelo pesquisador. Após o aceite das escolas, houve um segundo contato, via telefone, no qual se constatou que muitas delas não estavam mais com o SPI em andamento. Como o objeto da pesquisa era a análise da implementação do programa, seria fundamental ter funcionários que ainda estivessem trabalhando com o SPI desde sua introdução em 2016 no momento da realização da pesquisa. A partir desses critérios, foram selecionadas cinco escolas que participaram efetivamente da pesquisa, abrangendo as DRE de Campo Limpo, Penha, São Miguel Paulista e Pirituba/Jaraguá, representando 4 das 13 DRE do Município de São Paulo.

Após o fechamento do universo da investigação, fez-se um segundo contato com as escolas para apresentar a pesquisa, dessa vez presencialmente, pois seus objetivos e a forma de coleta de dados já haviam sido informados via correio eletrônico e recebido a aprovação das Unidades Escolares. O contato presencial com alguns membros das Unidades Escolares, entre eles professores, coordenadores pedagógicos e equipe da diretoria, foi escolha do pesquisador. O intuito foi dar aos potenciais participantes maiores esclarecimentos acerca do teor da pesquisa e criar uma relação mais amigável entre pesquisador e representantes das Unidades Escolares, bem como aproximar o pesquisador do ambiente e do contexto nos quais seria desenvolvida a investigação. Após esses contatos diretos, muitos representantes das Unidades Escolares externaram que essa aproximação foi muito importante para se familiarizarem com a pesquisa e o pesquisador e se predisporem a colaborar com o estudo.

---

[51] Cf. Programa São Paulo Integral crescerá em 2017. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/programa-sao-paulo-integral-crescera-em-2017/. Acesso em: 2 ago. 2023.

Por sua vez, o contato com os coordenadores do SPI foi realizado inicialmente por indicação de coordenadores pedagógicos e diretoria das escolas e, posteriormente, por indicação dos próprios coordenadores do programa. O Quadro 4 apresenta os participantes da pesquisa selecionados. O prazo para a resposta ao questionário foi concedido de acordo com a disponibilidade dos funcionários das escolas e dos coordenadores do SPI. Nesse sentido, o período das entregas dos questionários ocorreu entre dezembro de 2022 a maio de 2023.

Quadro 4 – Participantes do SPI por ano de implementação

Atores	Participantes da Implementação do Programa São Paulo Integral
Coordenadores do SPI	4
Diretores escolares	5
Coordenadores pedagógicos	5
Professores	14
Total	28

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.
Obs.: Em consonância com o regulamento do Comitê de Ética, a identidade dos participantes foi omitida.

Para a coleta de dados com os atores participantes do SPI foi utilizado questionário semiestruturado (Apêndice A), cuja intencionalidade previa possibilitar que eles pudessem escolher o tempo e o momento para respondê-lo, visto que seria importante resgatar a memória de sua atuação e reflexão sobre a implementação do programa, fato que ocorreu no ano de 2016.

Os questionários foram encaminhados para os funcionários da escola (professores, coordenadores pedagógicos e membros da diretoria) e para coordenadores do Programa SPI. Foi aplicado um questionário seguindo o mesmo roteiro de perguntas para todos os atores, precedido do aceite ao Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo 1), o qual garantia o anonimato aos participantes. Nesse sentido, os respondentes são tratados como atores e em suas respostas individuais são identificados com a seguinte nomenclatura: Coordenadores do SPI (C1 a C4); Diretor (D1 a D5); Coordenadores Pedagógicos (CP1 a CP5) e Professores (P1 a P14).

O questionário, com um total de 24 questões, foi dividido em categorias previamente estabelecidas e posteriormente revisadas após sua aplicação.

As categorias foram divididas em quatro segmentos com o intuito de verificar a percepção dos atores implementadores do SPI acerca dos seguintes aspectos norteadores dos enfoques prospectivo e retrospectivo:

1. Noção da política federal do Programa Mais Educação e sua relação com a esfera municipal, tanto na concepção quanto na formulação do SPI.
2. Compreensão e determinantes do redesenho da política federal com o SPI.
3. Compreensão sobre o processo de implementação do SPI.
4. Compreensão e implicações do redesenho da política federal com o SPI.

A apresentação das respostas dos participantes da pesquisa observa a ordem das categorias com esta sequência dos respondentes: Coordenadores(as) do SPI; diretores(as); coordenadores(as) pedagógicos(as); e professores(as). Para as perguntas objetivas, os dados foram tabulados em forma de gráficos. Dada a natureza qualitativa da pesquisa, para as perguntas subjetivas foram selecionadas respostas significativas que pudessem colaborar com o aprofundamento das informações.

4.2. Programa São Paulo Integral: percepção dos participantes da pesquisa

A apresentação dos resultados da pesquisa de campo segue a ordem estabelecida das categorias temáticas, buscando-se em cada uma das questões comparar as respostas dos atores participantes da implementação do SPI a fim de verificar semelhanças e diferenças em suas percepções por meio de pesquisa qualitativa, conforme traçado na proposta metodológica. As informações coletadas pelos questionários foram trabalhadas seguindo os aspectos mais relevantes conforme os objetivos do estudo.

4.2.1. Noção da política federal do PME e sua relação com a esfera municipal na concepção e formulação do SPI

Nessa categoria, trata-se da percepção dos atores acerca da compreensão da concepção e formulação do Programa SPI e sua relação com a política federal Mais Educação.

A primeira questão procura saber dos atores pesquisados se eles conhecem o Programa Federal Mais Educação (PME). Os(as) coordenadores(as) do SPI demonstraram conhecer o programa. No âmbito das Unidades Escolares, todos(as) os(as) diretores(as) e coordenadores(as) pedagógicos(as) e a maioria dos(as) professores(as) (85%) responderam que conheciam o PME. Os atores evidenciaram também um conhecimento sobre as bases que fundamentam o programa, como se pode observar pelas respostas selecionadas, entre elas: *programa de indução, programa de educação integral em tempo integral, aulas complementares ao currículo da escola em contraturno, possibilidade de contratação de oficineiros e voltado principalmente para alunos em situação de vulnerabilidade*:

> [...] Foi um programa de indução de experiências de educação integral em tempo integral em âmbito nacional a partir do final do segundo governo Lula [...] (C3).
>
> [...] programa de aulas complementares ao currículo da escola em contraturno (D3).
>
> [...] foi um programa criado pelo MEC para ampliar o tempo de permanência de estudantes nas escolas estaduais e municipais, com atividades esportivas, culturais, de arte e lazer, que poderia ser ministrada por oficineiros ou professores da escola, para os oficineiro era garantido uma ajuda de custo para o desenvolvimento das oficinas, a escola que fazia a opção por participar do programa recebia uma verba através do PDDE Educação Integral, que garantia os custos da ampliação dos estudantes na escola (CP5).
>
> [...] O programa iniciou com aulas de projeto no contraturno escolar. A escola que trabalho já possuía o integral de 9 horas desde quando eu fui trabalhar na unidade com turmas de 1.º ao 3.º ano do ensino fundamental (P1).
>
> [...] Um programa federal de ampliação da permanência das crianças e adolescentes na escola com o intuito da melhoria da aprendizagem, combate a evasão escolar e diminuir a disparidade ano/idade (P8).
>
> [...] o programa nos foi apresentado como projetos de diversas áreas que visavam um amplo desenvolvimento dos estudantes que participavam, principalmente os que estavam em situação de vulnerabilidade. Eram projetos de dança, de jogos de tabuleiro, de esportes coletivos e individuais (P13).

A questão seguinte refere-se ao conhecimento dos atores sobre o Programa São Paulo Integral. Quanto ao conhecimento sobre o SPI, seus coordenadores destacaram o papel do programa:

> O SPI foi a proposta da SME para ampliação do tempo de permanência dos educandos na perspectiva de uma educação integral. Utilizou especialmente as possibilidades de oferta de educação a partir de "territórios do saber" com professores da própria rede municipal de educação (C1).
>
> É um programa de indução à expansão da jornada dos estudantes nas escolas municipais de São Paulo a partir de experiências pedagógicas que enriqueçam a base curricular específica de cada unidade escolar onde o programa se desenvolve. O cenário ideal era – a partir do que cada escola, professores e territórios tinham acumulado – construir estas experiências pedagógicas próprias das com Unidades Escolares signatárias do programa entremeadas aos componentes curriculares presentes nas matrizes curriculares legalmente estabelecidas [...] (C3).
>
> [...] Os seis Territórios do Saber ofertados pelo Programa desdobram-se em inúmeras experiências pedagógicas que pelas prescrições legais já orientam educadores e escolas a abrirem mão da sala de aula e apropriarem-se do potencial educativo dos diversos territórios e outros espaços, dentro e fora da escola, para a realização de projetos pedagógicos, proporcionando o exercício de novas situações de aprendizagem, outros tipos de conhecimento, participação mais ativa dos alunos nos processos e reflexões sobre diversos temas inerentes à formação dos estudantes (C4).

Sobre o SPI, todos os(as) diretores(as), os(as) coordenadores(as) pedagógicos(as) e professores(as) conhecem o programa. Nota-se pelas respostas selecionadas que têm conhecimento do objetivo do programa, que é o desenvolvimento integral dos alunos,

conscientes de que a promoção desse desenvolvimento inclui as dimensões *intelectual, física, emocional, social e cultural* dos sujeitos, muito além da expansão da jornada escolar:

> Programa de extensão de jornada com possibilidade atividades extras denominadas territórios do saber, que são construídos de acordo com a autonomia da escola e disponibilidade dos professores para determinados temas (D1).
>
> É um programa por adesão anual aprovada pela discussão de toda a Comunidade da escola que possibilita ao estudante 8 aulas diárias sendo 10 aulas de projetos diversos que vão de acordo com interesses dos educandos e professores (D4).
>
> Este programa dá oportunidade para que o aluno tenha experiências educacionais diferenciadas com o objetivo de enriquecer a sua aprendizagem, num horário expandido do período escolar (D5).
>
> São Paulo Integral é um programa que tem como objetivos proporcionar aos estudantes um tempo maior na escola; ampliando assim o currículo do estudante com atividades do Território do Saber, que considera todas as dimensões que o estudante precisa aprender (emocional, intelectual, física, cultural, social) (CP3).
>
> O Programa SPI nos moldes da Prefeitura de SP tem como objetivo o desenvolvimento integral de todos os nossos estudantes, emocional, intelectual, social, cultural e física. Na busca de superar a fragmentação do conhecimento oportunizando diversas experiências dentro e fora da escola gerando assim aprendizagens significativas (P1).
>
> Um programa que objetiva a formação, aprendizagem e o desenvolvimento integral da criança e adolescente ao longo da vida. O currículo aborta experiências que propiciem aprendizagens significativas, pois trabalha com o conceito de Território Educativo, ou seja, a cidade como espaço de aprendizagens articulando teoria e prática (P8).
>
> É um programa que visa maior qualidade no tempo de atendimento ao aluno. Oferecendo mais de uma refeição e desenvolvendo projetos de integração no qual o aluno vem se tornando um protagonista de sua própria aprendizagem (P11).
>
> Um programa municipal de São Paulo que, com a ampliação da jornada do aluno na escola, promove tempos e espaços de aprendizagens significativas com os territórios educativos e foco no desenvolvimento físico, social, intelectual, social e cultural dos sujeitos (P12).

Procurou-se, também, verificar se os atores percebiam alguma relação entre o PME e o SPI. De modo geral, tanto para os coordenadores do SPI quanto para os atores em âmbito das Unidades Escolares, os dois programas apresentam uma aproximação quanto à proposta de educação integral. Entretanto, para vários deles, o SPI representou um avanço da proposta do PME por conter elementos como *integração da cultura popular e instituições da cidade, extensão da jornada para todos os alunos, adaptação à realidade da cidade e reorganização da matriz curricular*. Além disso, para o diretor D2, o SPI incorporou experiências do PME. O coordenador pedagógico CP5 assinalou que os programas são parecidos em matéria de jornada escolar e adesão da escola. Já dois professores destacam especificidades locais do

SPI: P7 relata que o programa está mais próximo da comunidade e P9 afirma que o SPI está integrado com a proposta curricular da rede municipal:

> Sim eles compartilham conceitos e princípios (C2).
>
> [...] O Mais Educação Federal foi o início dessa política indutora, com uma atuação menos ousada que o SPI, no sentido de não ainda proporcionar profundas mudanças estruturais nas concepções de ensino e aprendizagem estabelecidas pela tradição escolar. Foi com o SPI que realmente ultrapassou-se os limites de tempo e espaço escolares, e considerou a cultura popular, a integração com outras instituições da cidade, o trabalho colaborativo autoral e a gestão democrática (C4).
>
> [...] ambos tem objetivo de aumentar a permanência do aluno na escola, mas o MAIS EDUCAÇÃO FEDERAL são projetos optativos, enquanto o São Paulo Integral é realmente uma extensão de jornada com participação obrigatória de todos os alunos (D1).
>
> Há aproximação entre os dois programas pois muitos cursos/projetos desenvolvidos no Mais Educação foram incorporados às experiências pedagógicas do SPI em diversas escolas [...] (D2).
>
> Todos os programas contribuem para que a família esteja mais presente na escola (CP3).
>
> *Grosso modo*, é um programa parecido com o Mais Educação MEC e Mais Educação São Paulo, em que amplia o tempo de permanência dos estudantes para 7 horas diárias. No caso do Programa São Paulo Integral, a escola faz a adesão através de Conselho de Escola e escolhe quais turmas serão ampliadas o tempo de permanência, além de receber um quantitativo a mais no repasse do PTRF [...] (CP5).
>
> A percepção é que o programa municipal se aproxima mais da comunidade escolar – até pela escala que ele atinge e abertura para atendimento de algumas especificidades (P7).
>
> A relação é que ambos oferecem atividades diversificadas, mas o SPI está integrado com a proposta curricular da rede municipal, que visa o desenvolvimento significativo das aprendizagens e a comunidade escolar está envolvida em sua implementação (P9).
>
> Ambos os programas envolvem a comunidade escolar, os estudantes gostam tanto dos projetos optativos, como das aulas de territórios do SP Integral (P14).

4.2.2. Compreensão sobre o redesenho da política federal

Nessa categoria, buscaram-se a percepção dos atores com relação ao redesenho do programa, a influência do contexto local e de seus formuladores. Inicialmente, procurou-se conhecer se na visão dos atores pesquisados houve redesenho do PME com o SPI. Todos os coordenadores do SPI de forma unânime afirmaram que houve um redesenho. Nos relatos selecionados, esses atores mencionaram que foram feitas modificações com base no PME com o intuito de atender às necessidades da cidade de São Paulo, considerando sua diversidade; a opção pela contratação de servidores e não voluntários; atribuição de aula; e jornada regular do estudante:

> Há diferenças, principalmente na opção de servidores e não em voluntários. Este aspecto possui prós e contras (C1).
>
> Sim ela apresentou princípios e especificadas relacionadas às especificidades da cidade de São Paulo e suas imensas periferias (C2).
>
> Sim, bastante. Na concepção, se parece, mas em São Paulo havia vinculação à atribuição de aula e à jornada regular do estudante (C3).
>
> Sim, o GT São Paulo Educadora, formado por educadores atuantes nas DREs, bem como o Fórum são espaços de trocas de experiências e reflexão para repensar o Programa. Muitas foram as modificações desde 2015, ano de implementação, para melhor responder às necessidades de um território tão amplo e diverso como a cidade de São Paulo. [...] (C4).

Sobre essa questão, a maioria dos atores do âmbito das escolas também percebeu que houve um redesenho a partir do PME federal. Foram relatadas entre diretores, coordenadores pedagógicos e professores diferenças significativas do SPI em relação ao PME, por exemplo, verificou-se em alguns dos relatos: objetivo de uma educação integral, e não apenas elevação da jornada escolar; levou em conta a realidade local; matriz curricular distribuída na jornada do educando, eliminando turno e contraturno e abrangendo toda uma turma e substituição de oficineiros por professores:

> Sim, houve uma inspiração no Programa mais Educação com a ideia dos macrocampos e experiências pedagógicas [...] (D4).
>
> Sim. O SP integral tem como objetivo a ed. integral e não apenas o estendimento do tempo (CP1).
>
> Porque na PME há peculiaridades regionais, e precisamos levar em conta a realidade local (CP2).
>
> Sim, a proposta do SPI dialoga mais com a realidade do território (CP5).
>
> Sim . O SPI tem a princípio como objetivo a educação Integral e não apenas em tempo integral (estendimento do tempo) (P2).
>
> Sim, pois o SPI está atrelado com Currículo da Cidade de São Paulo, sua expansão dos territórios e espaços educativos, visando uma aprendizagem significativa (P9).
>
> Sim, porque o programa federal faz uma abrangência do território nacional e cada região tem suas especificidades (P13).

Ao questionar os atores se o contexto local influenciou o redesenho do programa, os coordenadores do SPI, de forma unânime, concordaram que o contexto local foi fundamental para o redesenho do programa. Entre as justificativas para o redesenho foram citadas a análise dos programas “PME” e “PMESP” presentes na gestão do prefeito Fernando Haddad, que instituiu o SPI; a existência ou não de espaços específicos no entorno das escolas; a presença de CEUs; e orientações e reuniões nas DRE. Além disso, o coordenador C3 frisou a influência

das experiências anteriores de gestões municipais com propostas de educação integral nos governos de Luísa Erundina e Marta Suplicy:

> Análise dos programas estadual de São Paulo e do próprio PME no país. Foram feitos diversos ajustes (C1).
>
> Sim a presença ou não de CEUs espaços específicos do entorno da unidade escolar e as orientações de cada Diretoria Regional de Educação (C2).
>
> Sim. Talvez pelo fato de o prefeito ter sido responsável pela elaboração quando ministro. São Paulo também tem forte tradição de educadores com concepção de educação integral nos governos (Erundina, Marta e, por último, Haddad) (C3).
>
> Sim. As 13 DREs [...] são potentes espaços de avaliação, trocas e monitoramento do programa que incidem no redesenho da normativa do SPI (C4).

Para a maioria dos atores da esfera das Unidades Escolares, o contexto local exerceu influência na elaboração do programa. Na percepção deles, diversas narrativas atestam a importância do contexto local *para melhorar a organização do currículo escolar, na verificação das demandas da escola, para o sucesso ou fracasso de um programa, na consideração da vulnerabilidade do território, na observação da diversidade das realidades da cidade como um todo*:

> Sim. O contexto local e o território são fundamentais para compreensão da organização curricular (D3).
>
> Sim. De acordo com a necessidade da comunidade (CP1).
>
> Com certeza o contexto local, pode redesenhar qualquer Programa para que possa funcionar naquela localidade, senão é fadado ao fracasso (CP2).
>
> Sim, a partir do território o SPI é pensado e repensado sempre que necessário (CP4).
>
> Sim. De acordo com a realidade/necessidade da comunidade escolar (P2).
>
> Sem dúvidas, pois a proposta do SP Integral, apesar das dificuldades, houve um empenho na implantação. As escolas que entraram e abraçaram o programa, fizeram muitas solicitações (P8).
>
> Sim, pois as necessidades onde a comunidade escolar está inserida é importante para definição dos territórios e espaços educativos (P9).
>
> Sim, eu acredito que a proposta original estava distante da realidade escolar (P10).

Outra questão levantada foi sobre quem foram os formuladores do SPI. De acordo com os coordenadores do programa, sua formulação foi desenvolvida pela SME de São Paulo, envolvendo um processo participativo com representantes das DRE da cidade e consulta pública

> [...] Secretário de educação a época era Gabriel Chalita e Emília Cipriano era secretária adjunta. Foi um processo participativo com representantes de diversas regiões da cidade e funções na secretaria e diretorias de educação (C1).

> Representantes de cada uma das 13 Diretorias de Ensino da Cidade de São Paulo, Membros da COCEU coordenadorias dos Céus e Educação Integral setores da SME como o setor Pedagógico (C2).
>
> [...] Se não me engano, mas a memória é também falha, houve até mesmo uma consulta pública com centenas de contribuições, algumas bastante duras, inclusive (C3);.
> Os formuladores foram os educadores que atuavam na gestão da Secretaria Municipal de Educação, mas que vinham de um amplo processo de discussão na rede desde a reorganização curricular e administrativa da RMESP, em 2013 [...] (C4).

No âmbito das Unidades Escolares, os diretores entendem que o programa foi formulado a partir da SME, com a participação da DRE e conselho da escola. No caso dos coordenadores pedagógicos e professores, em geral, houve respostas que mencionaram a formulação do programa pela SME e consulta pública para a redação final do programa. Outros relatos parecem indicar que, quando o programa chegou à escola, o processo já se encaminhava para a implementação com apresentação da gestão escolar e debate no conselho da escola para aprovar ou não sua adoção, como se pode observar nos depoimentos de coordenadores pedagógicos CP4 e CP5 e professores P8 e P14, sinalizando a possibilidade de o processo de debate inicial da formulação do programa não ter envolvido conselhos de escola nessas Unidades Escolares:

> A formulação foi em SME, houve comissões para modificar o programa, mas em geral a decisão final foi centralizada e pouco dos que as comissões sugeriram foi acatado (D1).
>
> Equipe da SME com assessoria (D2).
>
> Na escola a formulação ocorreu com a participação da gestão, professores, funcionários de apoio, comunidade escolas que majoritariamente optou pelo programa e apoio do pessoal técnico-administrativo da DRE [...] (D3).
>
> Em nossa escola houve discussão no Conselho de escola, na Associação de pais e mestres e nos grupos dos professores (CP2).
>
> A Gestão da escola apresentou o programa para toda equipe escolar que juntamente com o conselho de escola (Funcionários, professores, pais e alunos) optaram pela aprovação (CP4).
>
> A princípio o PSI na escola foi uma oportunidade que a gestão viu para oferecer mais oportunidade aos estudantes e suas famílias, com isso foi amplamente discutido em Conselho de Escola, com professores, funcionários e estudantes [...] (CP5).
>
> Toda a comunidade escolar (P2).
>
> Apesar de ter a equipe da SME – Secretaria Municipal de Educação, a qual não tive contato direto, mas nota-se a possibilidade de escuta de grupos de trabalho e aceite de “leituras” sobre o programa, [...] em relação a composição dos horários, atribuição – composição de jornada – que inclusive permitiram a fixação de um quadro docente estável na unidade (P5).

> Penso que os formuladores são os setores técnicos da Secretaria Municipal da Educação – SME. Desconheço a participação da comunidade escolar e extraescolar (P8).

> Gestores. Ao corpo docente e discente coube a votação em Conselho de Escola se aderimos ou não aos Programas (P14).

4.2.3. Compreensão sobre o processo de implementação do SPI

Observa-se nessa categoria a percepção dos atores sobre as etapas do processo de sua implementação, verificando a participação da sociedade civil e de órgãos públicos, os agentes responsáveis pela decisão de sua implementação e a participação dos atores na definição dos objetivos do programa.

Acerca do processo de implementação do SPI, foi questionado sobre como começou na esfera municipal, ou seja, se teve uma norma, um curso, etapas, uma circular, órgãos públicos responsáveis.

Na percepção de todos os coordenadores do SPI, o processo de implementação passou por diversas ações destacando-se consulta pública e várias reuniões regionais para discutir a implementação. Um dos coordenadores (C3) foi mais preciso nas etapas, que iniciou com "Grupos de Trabalho", passando por consulta pública, publicação da lei, adesão das escolas e em seguida acompanhamento e formação pelo Núcleo do SPI. O coordenador C4 relatou que a *SME promoveu seminários e as DREs encontros territoriais para discutir sobre a implementação do SPI nas escolas*:

> Foram diversas ações. Uma consulta pública *online* aberta. Realização de diversas audiências públicas presenciais. Diversas reuniões regionais para apresentação do programa (C1).

> Foram feitas reuniões por região, reuniões com representantes sindicais, reunião com Fórum de Educação, Reunião no Conselho Municipal de Educação, Assessoria do Prefeito com a proposta de portaria, entre outras (C2).

> Houve elaboração pelos GTs, consulta pública, publicação da lei, tempo para adesão das escolas e em seguida acompanhamento e formação monitorados pelo Núcleo do SPI enquanto lá estive (C3).

> SME promoveu seminários e as DREs encontros territoriais para discutir sobre a implementação do SPI nas escolas. O primeiro documento intitulado "Programa São Paulo Integral construir novos caminhos pedagógicos" de 2016 foi publicado logo após a divulgação da Portaria n.º 7.464/2015, que instituiu o programa (C4).

No âmbito das Unidades Escolares, os diretores evidenciaram em suas declarações que o processo iniciou com a apresentação do programa para a escola com suas normas e regras pela SME e, depois, foram convidados a participar por adesão. Posteriormente, houve reuniões e etapa de inscrição no programa, seguidas de formação e troca de experiências com

a participação da DRE. Pelas respostas dos coordenadores pedagógicos, de forma geral, depreende-se que o processo começou com normativas da SME e após pela atuação de uma equipe responsável pela implementação nas escolas. Os professores relataram uma sequência de eventos, iniciando-se com a apresentação do programa para a escola pela SME. Depois de acessarem a legislação e documentos do programa, as escolas fizeram reuniões com a comunidade escolar para decidirem se adeririam ou não ao programa. Após a adesão, houve apoio da DRE para a implementação e, para tanto, a SME promovia cursos de formação no sentido de preparar as escolas para iniciarem o programa. Um dos respondentes justificou que a escolha pela adesão ao programa em sua escola foi influenciada pela possibilidade de reduzir a evasão escolar e a perda de professores:

> Começou com a Instrução Normativa e cada escola que optou se adaptou (D1).
>
> Ocorreu uma proposta/convite para participação através de SME/DRE para escolas que apresentassem um perfil relacionando propostas curriculares já existentes com a análise da demanda das regiões [...] (D3).
>
> Houve várias reuniões com a discussão do programa (D4).
>
> Foi apresentado o programa, depois nos inscrevemos e tivemos nossa inscrição acolhida pela DRE. Também tivemos formação mensal e troca de experiências entre as escolas participantes da DRE (D5).
>
> Através da portarias e instrução normativas orientadas pela supervisão escolar (CP1).
>
> Sim, houve normas, cursos, formação de equipe responsável pelo processo de implantação e acompanhamento nas escolas, todo o processo pode ser acessado através do site da Secretaria Municipal da Educação de SP – SME-Educação Integral (CP2).
>
> Através de uma proposta de Sme, que foi apresentada para a comunidade escolar que optou pela sua implementação (CP4).
>
> O ano de 2016 na nossa unidade foi o primeiro ano de implantação, todavia já tínhamos uma trajetória com projetos no contra turno com uma adesão interessante e nos moldes do programa, além disso a redução da demanda na região pela alteração do perfil demográfico da região por n motivos criaram um ambiente que o integral poderia ser uma solução para realidade que poderia levar a perda de docentes/alunos, dessa maneira com o apoio da Diretoria Regional de Ensino optamos por seguir esse caminho da educação integral, aproveitando um quadro docente que seria capaz de apresentar experiências educativas válidas, sendo um primeiro momento um movimento que atingiu toda a escola, [...] (P5).
>
> Primeiro passamos pela possibilidade de ingresso e depois as formações com professores e gestores (P6).
>
> Começou com Instruções Normativas definindo e orientando a implementação do projeto. Também saíram materiais orientando o trabalho da direção e coordenação, além de alguns cursos aos professores no decorrer do primeiro ano e dos anos seguintes (P8).

> Tudo começou com o estudo da Instrução Normativa da SME que trata da implementação do Programa São Paulo Integral, com reuniões conduzidas pela gestão e discussões com membros da comunidade escolar (P9).

> As escolas foram informadas e convidadas a aderir ao programa pela Secretaria Municipal de Educação. Os professores conheceram o programa em reuniões internas com a gestão e o Conselho de Escola decidiu pela adesão, desde o primeiro ano de implementação (P12).

Outro ponto abordado foi a existência de parcerias da sociedade civil no processo de implementação do SPI. Houve aqui uma resposta positiva de todos. Os coordenadores do SPI mencionaram sobre a participação de sindicatos do setor de educação, bem como acerca da parceria com a entidade Cidade Escola Aprendiz, educadores da Faculdade de Educação da USP e Instituto Tomie Ohtake:

> Foram realizadas reuniões de apresentação a diversas organizações [...] (C1).

> Sim, no processo de consulta houve convite a entidades da sociedade civil, inclusive sofremos forte oposição dos sindicatos da educação na época. Depois da implantação, nenhum deles mais se opôs ao programa [...] (C3).

> Sim, o Centro de Referência em Educação Integral (Cidade Escola Aprendiz) foi uma das parcerias já em 2013, na discussão da Reorganização Curricular. Participou junto aos educadores da faculdade de Educação da USP das formações do novo currículo da Rede. Mais tarde outras parcerias aconteceram como o Instituto Tomie Ohtake, por meio do Prêmio Territórios [...] (C4).

No caso dos atores de âmbito das Unidades Escolares, os diretores percebem que não houve parcerias com a sociedade civil no momento da implementação do programa. O diretor D4 observou, porém, que há na proposta do programa a possibilidade de parcerias com setores da sociedade. Na percepção da maioria dos coordenadores pedagógicos e professores também não houve participação da sociedade civil na implementação do programa. Os relatos de eventuais parcerias citadas por alguns deles (CP2, P5 e P12) indicam que ocorreram no momento em que o programa já teria sido implementado.

> A elaboração da proposta foi mais centralizada em SME mas o programa tem como objetivo o conhecimento do território onde a escola se encontra e a participação em diálogo dos sujeitos sociais envolvidos havendo formas diferenciadas de participação de setores culturais ou da saúde por exemplo (D4).

> Houve parcerias na área cultural, principalmente no acesso dos estudantes nos eventos teatrais e parques (CP2).

> Parcerias, posso citar de empresas que apoiaram ações nas experiências educativas – o que inclui nos projetos que conduzo e conduzi como do Trabalho de Campo e Transporte Aéreo que nos receberam em seus espaços, o que inclui Instituições Culturais como o Instituto Tomie Ohtake seja pelo acolhimento de alunos bem como de formações ou premiações; empresas privadas como Azul Linhas Aéreas, TAM Aviação Executiva e Gol Linhas Aéreas Inteligentes que receberam nossos estudantes, bem como Unidades de Conservação que entenderam a importância de

> uma formação realmente integral e que busque o desenvolvimento de múltiplas dimensões dos educandos (P5).
>
> As parcerias existiram sempre que possível de forma intersetorial com diversas entidades e organizações (institutos, U.B.S., bibliotecas, escola de circo do bairro, hospital de idosos tb do bairro, feiras livres nas ruas próximas, etc.). Esses contatos foram feitos pela POEI e tb por alguns professores (P12).

Complementando a questão anterior, foi perguntado, também, se ocorreram parcerias com órgãos públicos na implementação, principalmente na esfera das secretarias municipais. Segundo os coordenadores do SPI, houve diversos órgãos participantes. Um deles (C3) destacou que a meta era a intersetorialidade, não concluída por conta do término da gestão do governo do prefeito Fernando Haddad. Outro citou as universidades USP e a PUC-SP (universidade privada) que tiveram também papel na implementação:

> Outras secretarias foram consultadas. [...] Cultura, assistência social, verde e meio ambiente, esporte e saúde (C1).
>
> A intersetorialidade era meta interna para o funcionamento e expansão do programa. Entendíamos que era necessário fazer valer a ideia de São Paulo como cidade educadora. Houve muitas parcerias com outras secretarias (como verde e meio ambiente, para uso de praças por escolas onde fosse possível), mas com o fim do governo Haddad, elas minguaram sensivelmente (C3).
>
> Sim, as Universidades como USP e PUC foram parceiras nos processos de discussão curricular bem como outas secretarias: Assistência Social, Saúde, Direitos Humanos (C4).

Nas respostas dos atores em âmbito das Unidades Escolares, a maioria dos diretores afirmou que ocorreu essa participação. Um dos relatos dos diretores (D3) indica que houve proposta de intersetorialidade na implementação corroborando a menção de um dos coordenadores de SPI. No que se refere às respostas dos coordenadores pedagógicos, de forma geral, existiram parcerias, mas sem apresentar maiores detalhes. A título de exemplo, o coordenador CP2 relatou parceria com o *Ministério da Cultura e Esportes.* Quanto aos professores, a maioria não soube responder. Apenas o professor P5 citou parceria com a *Secretaria do Verde e Meio Ambiente e a UMAPAZ*:

> Participam se forem demandados pela escola. Ainda a ideia de intersetorialidade precisa ser mais desenvolvida para uma implementação eficaz como com setores da saúde, assistência social e transporte público para os estudantes terem o direito ao convívio social e cultural na cidade (D3).
>
> Parcerias com ministério da cultura e esportes (CP2).
>
> Sim, se pensarmos em parcerias e ações de formação – já tive formação da Secretaria do Verde e Meio Ambiente, em espaços como a UMAPAZ em eventos dedicados a educação integral na nossa cidade (P5).

Quando perguntado sobre qual agente foi responsável pela decisão de implementação do SPI, na opinião dos coordenadores do SPI, a decisão partiu da *Secretaria Municipal de Educação que constituiu um núcleo de educação integral e das Diretorias Regionais de Educação*:

> O núcleo de educação Integral foi constituído em 2016. E previa grupos regionais de implementação e monitoramento (C1).
>
> A Secretaria Municipal de Educação. As 13 Diretorias Regionais de Educação [...] (C2).
>
> O Secretário de educação da época, Gabriel Chalita, foi central no processo. As Chefias da COCEU e do Núcleo do SPI [...] (C3).
>
> SME juntamente com os agentes implementadores atuantes nas DREs que estão no atendimento mais próximos às escolas (C4).

No caso dos atores em âmbito das Unidades Escolares, a percepção da decisão pela implementação do programa é direcionada para a esfera local. Assim, de forma geral, prevalecem em seus relatos três instâncias: *equipe gestora da escola, Conselho de Escola* e *Diretoria Regional de Educação*. Na esfera local, conforme relato de CP4 e P13, por exemplo, fica clara a importância do *Conselho da Escola* no processo de implementação do programa. A visão diferenciada entre coordenadores do SPI e a de âmbito das Unidades Escolares pode ter sido influenciada pela posição que esses atores exerceram no momento da implementação:

> O Conselho de Escola pois a participação no SPI se dá por adesão (D3).
>
> Dre São Miguel (D4).
>
> [...] no nível da escola pública municipal, a iniciativa parte da equipe gestora, a aprovação passa pelo Conselho de Escola, no nosso caso foi assim (CP4).
>
> A comunidade escolar + dirigente regional [...] + a supervisão e o funcionário da DRE PENHA – [...] coordenador foram figuras e agentes importantes neste processo (P5).
>
> O Conselho de escola com o apoio do gestor da unidade que sempre acreditou no Programa São Paulo Integral (P9).
>
> Todas as decisões que envolvem a escola, são tomadas pelo Conselho de Escola (P13).

Com o intuito de melhor compreender o processo de elaboração do programa, foi perguntado sobre a participação dos atores na definição dos objetivos do programa. De acordo com as respostas dos coordenadores do SPI, essa participação ocorreu no nível da Secretaria de Educação, o que leva a crer ser o motivo da percepção da centralização do programa para parte deles (vide C2). Para outra parcela, a percepção de descentralização parece ser

decorrente de um processo participativo da sociedade civil na elaboração da política de educação integral no município (vide C4). Os coordenadores do SPI afirmaram que trabalharam tanto no diagnóstico quanto no levantamento de medidas a serem adotadas. Algumas das preocupações eram: *que a expansão da jornada trabalhasse a formação integral, a necessidade de incentivo financeiro às escolas e critérios de avaliação e monitoramento construídos no GT São Paulo Educadora junto à assessoria de SME*:

> Total. O modelo foi construído com a leitura do programa federal, do estadual com as peculiaridades da rede municipal de educação. [...] (C1).
>
> Sim houve em nível de secretaria de educação do município. Não houve para os coordenadores de cada escola (C2).
>
> Sim. Como articuladores, era nossa tarefa organizar as demandas dos GTs nos termos da lei que seria promulgada. Inclusive foi a partir desta articulação que a educação integral em tempo integral passou a constar no Plano Municipal de Educação na meta 9 [...] Na nossa concepção, era um problema a jornada tradicional de cinco horas, mas expandir a jornada apenas com os mesmos componentes curriculares não significava expandir a qualidade de ensino. Entendíamos que era necessário, nesta expansão, garantir a "formação integral", ou seja, que as experiências realizadas nesta expansão fossem para além do aspecto cognitivo dos estudantes, mas trabalhassem com aspectos do corpo, cultura, arte, território entre outros. Por essa razão, na implantação do programa, o incentivo era que as escolas colocasse essas novas "matérias" no meio da matriz curricular, de maneira que para o estudante, por exemplo, ter aula de horta seria tão comum quanto ter aula de matemática. Na experiência anterior, do mais educação São Paulo, as ações todas eram em contraturno, não abarcando a totalidade dos estudantes das turmas. Na proposta do SPI a ideia era incorporar o que se fazia no mais educação à matriz curricular de cada escola, por meio de atribuição direta de aulas aos professores interessados. Na nossa leitura esse era, inclusive, um ganho funcional para a categoria de professores. Para o programa vingar, sabíamos que era necessário incentivo direto às escolas ao mesmo tempo que sabíamos que havia restrição orçamentária.[...] (C3).
>
> Os objetivos do Programa, na sua implementação em 2015, foram definidos pela equipe que atuava na gestão da Secretaria Municipal daquele ano, com base, como já narrado, no amplo processo de construção na cidade da política de Educação Integral, realizado sobretudo com parceiros da sociedade civil organizada e outras secretarias. [...] Os representantes da Educação Integral nas Diretorias Regionais, desde 2015, atuam na implementação, acompanhamento e avaliação do Programa. Os critérios de avaliação e monitoramento do Programa foram construídos no GT São Paulo Educadora junto à assessoria de SME. Os processos formativos, os documentos publicados e sua construção no debate público tiveram o cuidado para que não fosse mais um programa que chega às escolas e não promove mudanças significativas nem modifica concepções de ensino e aprendizagem estabelecidas pela tradição escolar (C4).

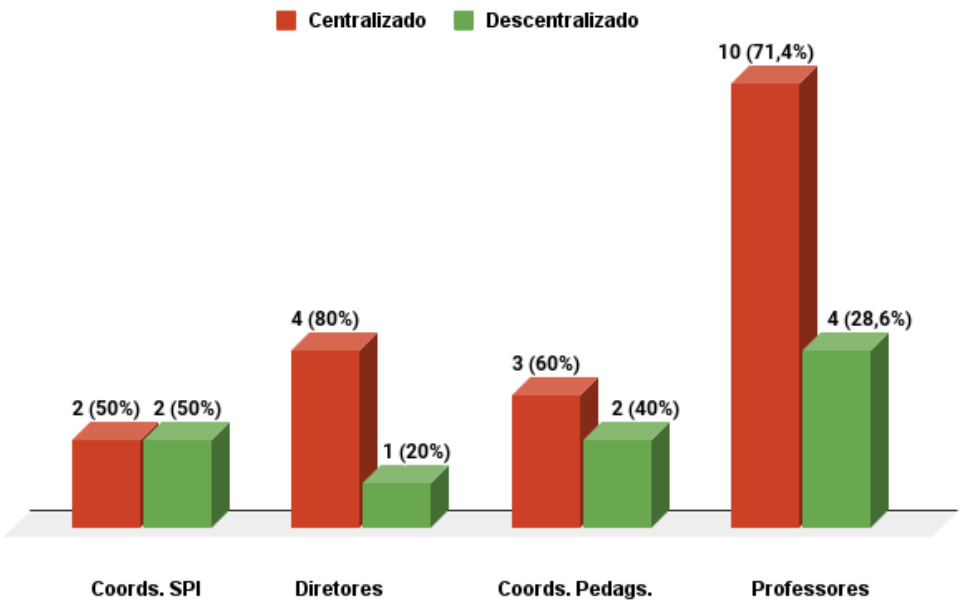
Entre os atores em âmbito das Unidades Escolares, considerando os diretores que declaram que o programa foi centralizado pela SME, dois deles (D1 e D4) afirmaram não terem participado da definição dos objetivos do SPI, apesar de relatarem ter havido reuniões de grupos de trabalho para debater o programa. Dos coordenadores pedagógicos, todos relataram que participaram na definição dos objetivos do programa. Um deles (CP2)

mencionaram que essa participação ocorreu por meio de reunião da DRE. Entre os professores, 60% responderam que participaram, um dos professores (P5) relatou que a participação foi via formulário e o professor P7 referiu que a participação se deu por meio de pesquisa:

> A formulação foi em SME, houve comissões para modificar o programa, mas em geral a decisão final foi centralizada e pouco dos que as comissões sugeriram foi acatado (D1).
>
> A formulação inicial em 2016 foi centralizada em SME. Após essa data ocorrem reuniões todos os anos para discussão das propostas através dos grupos de trabalho. Mas a decisão final da organização é de SME com a instrução normativa (D3).
>
> Nós discutimos em reuniões na Diretoria Regional, mais ainda ficamos temerosos do resultado do programa por temer falta de profissionais suficientes para dar conta de uma jornada maior, de alimentação dos estudantes, conservação, manutenção do prédio, assistência e atendimento às crianças com necessidades especiais (CP2).
>
> Sim, mas não fui eu – Observação, houve momentos de escuta via preenchimento de formulários, mas estas questões por não estar no grupo direto, não tive acesso/tempo para acompanhar todas as tratativas e evolução (P5).
>
> Sim. Foi feita uma pesquisa (P7).

Quanto ao processo de formulação do programa, entre um processo centralizado e descentralizado, houve divisão (50%) nas respostas dos coordenadores do SPI. No âmbito das Unidades Escolares, a maioria, diretores(as) (80%), coordenadores(as) pedagógicos(as) e (60%) e professores(as) (71,4%), percebeu um processo centralizado (Gráfico 2).

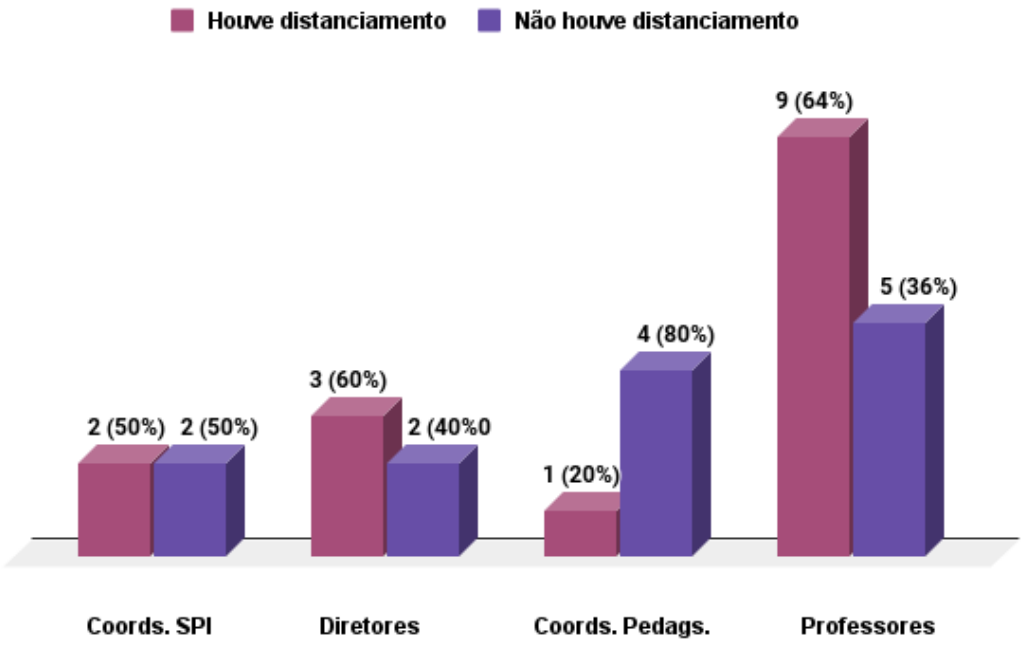
Gráfico 2 – Resposta dos atores sobre o processo de formulação do programa



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

No sentido de aprofundar a questão sobre as decisões de implementação, buscou-se verificar a percepção dos atores sobre se havia distanciamento entre formuladores e implementadores do programa e entre formuladores e a comunidade escolar. Nessa comparação, para que se possa melhor observar a percepção dos atores pesquisados, os dados dos respondentes foram tabulados em forma de gráficos e, subsequentemente, relacionados às justificativas, que se mostraram diversas.

Gráfico 3 – Percepção sobre o distanciamento dos formulares do programa em relação aos seus implementadores



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

De acordo com o Gráfico 3, o entendimento sobre a existência de distanciamento entre formuladores e implementadores do programa mostrou-se presente para 50% dos coordenadores do SPI pesquisados. Os coordenadores do SPI que concordaram com um distanciamento em ambos os casos justificaram suas respostas pela *rotatividade na secretaria e pela grande dimensão da cidade de São Paulo, o que levou à realização de consultas online*. Aqueles que afirmaram que não havia distanciamento entendem que os *GTs (Grupos de Trabalho) e a articulação das DREs junto às escolas garantiam a aproximação*.

> Rotatividade na secretaria [...] (C1).
>
> A cidade é muito grande foram consultas *on line* apenas [...] (C2).
>
> Os GTs serviam para garantir essa aproximação (C3).

> No momento de implementação, SME atuou diretamente em articulação com as DREs e estas junto às escolas (C4).

No caso dos atores em âmbito das Unidades Escolares, a maioria dos diretores (60%) e dos professores (64%) percebe que houve distanciamento. A maior parte dos coordenadores pedagógicos (80%) pesquisados entende não ter havido distanciamento. Nos relatos selecionados dos atores em âmbito das Unidades Escolares que apontaram distanciamento, justificaram que: *faltou diálogo com as escolas e a comunidade escolar para adequar os princípios do programa à sua operacionalização nas escolas; faltou formação; faltou consulta à comunidade escolar; faltou diálogo com DRE e GTs; houve muita burocracia; rotatividade no núcleo de direção do programa e faltou vivenciar a realidade da escola.* Entre aqueles que mencionaram que não houve distanciamento destacam-se os seguintes argumentos: *houve respaldo da DRE; houve reuniões na escola para a implementação do programa e houve consulta e diálogo com a comunidade escolar*.

Relatos que apontaram distanciamento:

> Não houve não um diálogo com as escolas para adequar os princípios do programa à sua operacionalização nas escolas (D2).

> Não temos conversas nas DREs, grupos de trabalho etc. (CP1).

> [...] muito burocratizado (CP5).

> A comunidade escolar não sente tanta a diferença já que nos desdobramos para que os alunos sejam atendidos e com qualidade de ensino. Apesar que quem fórmula não vê os problemas que acontecem no chão da escola (P1).

> Sim. Faltou esclarecimento sobre os objetivos dos projetos para os pais (P2).

> É necessário ouvir quem está na escola vivenciando todas as dificuldades que surgem durante o processo de implementação (P6).

> Como não estabeleceu-se diálogos ou consultas, não pode haver formulação de forma adequada (P8).

> Falta uma avaliação do Programa para direcionar para eventuais ajustes etc. (P13).

> Da teoria a prática. Não há referência qualificadora destas aulas, destes espaços, dos recursos, da qualificação dos profissionais, entre outros (P14).

Relatos que apontaram que não houve distanciamento:

> Não há distanciamento mas poderia haver uma mobilização maior para implementação (D4).

> Há respaldo e acompanhamento por parte da SME através do setor pedagógico da DRE (D5).

> Na minha opinião não diria que houve distanciamento entre os formuladores do Programa, porque houve muita discussão na época [...] (CP2).
>
> Há comunicação entre todos os setores (P11).
>
> A U.E promove tempos e espaços de fala e escuta (P12).

Pela percepção tanto de coordenadores do SPI quanto dos atores de âmbito das Unidades Escolares participantes da pesquisa, parece que a relação entre formuladores do programa e implementadores ocorreu de maneira diferenciada, e diretores e professores apontam mais fortemente para um distanciamento entre esses atores, diversamente da visão dos coordenadores do SPI e coordenadores pedagógicos que não entendem que houve distanciamento.

4.2.4. Compreensão sobre as implicações do redesenho da política federal

Embora assuntos correlatos já tenham sido objeto das demais discussões, essa categoria direciona o foco da abordagem para o redesenho do programa no âmbito das Unidades Escolares. Nesse sentido, trabalham-se o entendimento dos atores sobre a compreensão do programa pelos professores e comunidade escolar, a forma de participação na implementação, os instrumentos de política utilizados na implementação, a receptividade, o comprometimento e uma breve opinião avaliativa acerca do programa.

Foi perguntado aos atores pesquisados se os professores da unidade escolar e a comunidade escolar compreendem o escopo do SPI. Os coordenadores do SPI ficaram divididos sobre o tema. Metade deles concebe que estes compreendem o programa, a outra metade acredita que depende do contexto. Observa-se na opinião desses atores que a compreensão do programa não está presente em todas as escolas que aderiram ao programa. Para eles, a compreensão do programa *depende de formação, o que é dificultado pela falta de articulação entre os envolvidos.* No caso do conhecimento da comunidade escolar sobre o programa, assinalam que vai *depender da abertura que a unidade escolar dá para o território*. Ressalta-se, por outro lado, a afirmação do coordenador C2, que percebe a falta de conhecimento sobre o tema fora dos muros da escola:

> Sim. Mas demanda formação e trocas contínuas para aperfeiçoamento (C1).
>
> Na minha análise me parece que fora dos muros da escola se sabe muito pouco acerca do conceito de Ed Integral ou do SPI [...] (C2).
>
> Em algumas U.Es, POEIs e equipe gestora tem uma boa articulação para multiplicar formações que têm nos órgãos centrais, outras, no entanto, os multiplicadores

> apresentam dificuldades para dinamizar na escola espaços de discussão, articulação e construção pedagógica. Necessidade urgente de envolver os professores nas formações ofertadas por SME e DREs sobre conceito e possibilidades de atuação com a perspectiva pedagógica da Educação Integral. Assim como os professores que atuam em escolas aderidas ao SPI, a participação e envolvimento da comunidade variam de escola para escola. Nas U.Es que se apropriaram efetivamente do conceito e das práticas pedagógicas na perspectiva da E.I comprometem-se com uma gestão mais democrática e estão mais abertas à participação da comunidade, da rede de proteção, e aquelas ainda muito fechadas ao território e uma construção de currículo que abranja redes comunitárias (C4).

Por outro lado, a maioria dos atores em âmbito das Unidades Escolares entende que os professores compreendem o escopo do SPI. Entre as justificativas surgidas nos relatos estão: *formação dos professores; participação dos professores na elaboração de temáticas, projetos com debates na escola; a experiência da escola com a atuação no programa; existência de grupos de formação que funcionam durante o ano; orientação do POEI e reuniões pedagógicas e o papel da coordenação pedagógica em trabalhar o conceito de educação integral*:

> Sim, compreenderam, pois desenvolvem as temáticas de acordo com o elaborado por eles próprios e aprovado no Conselho de Escola (D1).
>
> Sim. Principalmente quando elaboram seus projetos dialogando com PPP, ODS, matriz dos saberes e debate com os estudantes (D3).
>
> Sim. Mas nem sempre a realidade da escola permite que o projeto saia como elaboramos. A falta de professores e aqueles que pegam os projetos para complementação de jornada (CP1).
>
> Nem sempre, alguns implementaram com Projetos que fazem parte da escola, independente do horário integral: Torneios, Coral, banda, aulas de idiomas, jardinagem, culinária, teatro etc... (CP2).
>
> Sim. Entende da importância do SPI para o desenvolvimento integral do estudantes. É nítido a diferença das escolas que fazem parte do programa para as que não fazem (P1).
>
> Sim. Na unidade que trabalho a coordenação pedagógica trabalhou muito o conceito de educação integral, facilitando a compreensão da ideia e do projeto (P8).
>
> Sim, pois todos participam da elaboração e das decisões a serem tomadas (P9).
>
> Sim, porque a POEI os orienta constantemente e há reuniões específicas desse grupo com a Coordenadora Pedagógica 4 vezes na semana (P12).

No que se refere à compreensão da comunidade escolar sobre o programa, os atores na esfera das Unidades Escolares apontam que a comunidade escolar tem pouco conhecimento sobre o programa. Percebem que a comunidade vê o programa como expansão da jornada escolar e acolhimento das crianças com alimentação e atividades diferenciadas, além de representar local seguro para deixar os filhos enquanto os pais estão trabalhando. Destaca-se

na observação do professor P13 que a comunidade não é totalmente informada sobre o programa, o que parece indicar que esse é um ponto importante para entender o pouco conhecimento sobre o programa:

> Eles entendem apenas como uma extensão de jornada dos alunos, ou seja, ao invés de cinco horas de aula serão sete horas de hora. Questões de atribuição de aulas e financeiras eles não se interessam (D1).
>
> A comunidade compreende como um tempo maior do educando na escola ainda a questão do acolhimento, como alimentação e passeios diferenciados que alunos participam. Sem contar no aproveitamento pedagógico (D4).
>
> Um espaço e tempo a mais para participação nos Projetos da escola, e local seguro para deixar seus filhos e filhas (CP2).
>
> É mais ou menos senso comum. Tipo o estudante fica na escola porque os pais precisam trabalhar e assim por diante (CP5).
>
> De que o projeto contribui na ampliação da aprendizagem dos educandos e contribui com as famílias que não tem com quem deixar os filhos no turno posterior das aulas e, muitas vezes, na alimentação das crianças (P8).
>
> Especificamente os pais, embora não compreendam totalmente a concepção, aprovam e percebem novas aprendizagens acontecendo (P12).
>
> Nesse ponto eu entendo que a comunidade não é totalmente informada sobre o Programa (13).
>
> As respostas vindas dos pais e responsáveis normalmente apresenta a validade da carga horária. Que seus filhos ficam mais tempo na escola e seguros. Digo por ter feito na época uma pequena sondagem nas escolas que eu atendia pela educação especial, porém uma sondagem não formal (P14).

Foi perguntado também se os atores tinham poder ou autonomia para modificar ou adaptar o programa. Nesse quesito, de modo geral, as respostas dos coordenadores do SPI revelaram que modificações eram possíveis apenas no que corresponde à governabilidade da escola. Nos relatos selecionados fica claro que a autonomia dos atores implementadores estava circunscrita a como cada escola trabalharia os princípios e diretrizes pedagógicas previamente estabelecidas pelo programa no sentido de construir o Projeto político-Pedagógico e o currículo escolar, considerando os conhecimentos e as experiências pedagógicas no território do saber. Ademais, que as demandas poderiam ser negociadas com as partes envolvidas, seja SME ou Grupos Trabalho:

> Sim, o limite era a negociação com as partes. Sejam as demandas de SME, ou dos GTs (C3).
>
> [...] Existe o que é comum e mais fixo a todas as escolas e o que tem de mais flexível. Em relação à módulo de servidores a mais (recursos humanos), investimentos dos recursos financeiros, processo de atribuição dos territórios do saber, as unidades devem se orientar pela normativa, o que há de flexível para que as U.Es possam atuar com autonomia é a forma como cada uma vai trabalhar com os princípios e diretrizes pedagógicas da E.I também descritas na normativa, como será

> a relação com o território e comunidade, como serão tratados os conhecimentos, as experiências pedagógicas no território do saber, acontecem de forma variadas e diversificadas para cada escola, dialogando com seus projetos políticos pedagógicos. [...] Cada escola tem autonomia para atuar com a Educação Integral e se valer do que o programa, os documentos orientadores e as formações oferecem para redimensionar seu projeto político pedagógico e construir junto à comunidade o currículo que melhor espelha a identidade e atende às demandas do território educativo (C4).

Nesse quesito, diretores, coordenadores pedagógicos e professores mencionaram, de forma majoritária, que havia autonomia para adaptar o programa no que concerne à adesão de turmas e temáticas dos territórios do saber de acordo com o contexto escolar no limite das diretrizes que o regulamentam:

> A autonomia está na definição das temáticas dos territórios do saber, do resto está tudo já determinado pela Instrução Normativa (D1).
>
> Há possibilidade de mudanças e adaptações desde que aprovadas pela Supervisão Escolar das DREs (D3).
>
> Adaptar sim, para que funcionasse em nosso espaço escolar, com limites das diretrizes do próprio Programa (CP2).
>
> As decisões de implementar, modificar ou adaptar é de todos os envolvidos na comunidade escolar todos são ouvidos e participam ativamente das decisões (CP4).
>
> Na nossa unidade escolar sim. Sempre estamos nos adaptando. Principalmente quando temos a falta de professores (P3).
>
> Na nossa escola fizemos algumas modificações, mas outras não são implementadas por limitações, como o corte que houve do almoço do professor com os estudantes (P5).
>
> Há sempre momentos para discutir e reorganizar o programa (P11).
>
> Sim, de acordo com as demandas da U.E. (P12).

Complementando a questão anterior, buscou-se saber se a comunidade escolar também teve participação na implementação do programa. Como se pode verificar nas respostas dos coordenadores do SPI, tal participação dependeu do grau de organização da comunidade com participação na discussão do currículo escolar ou por meio de consulta pública e conselho da escola:

> Conselho de Escola decide (C1).
>
> Houve consulta pública e participação dos GTs. Participação direta, não (C3).
>
> Em alguns territórios em que a articulação em rede, com políticas intersecretariais já orgânicas, comunidades de aprendizagens atuantes historicamente, sim. Comunidades participaram da discussão da reorganização curricular [...] (C4).

Para diretores, coordenadores pedagógicos e professores, a participação da comunidade escolar na implementação do programa foi circunscrita à consulta e debates em reuniões no conselho da escola no sentido de optar ou não pela sua adoção. Aponta ainda o coordenador pedagógico CP3 que a continuidade do programa é ou não renovada pelo conselho da escola anualmente:

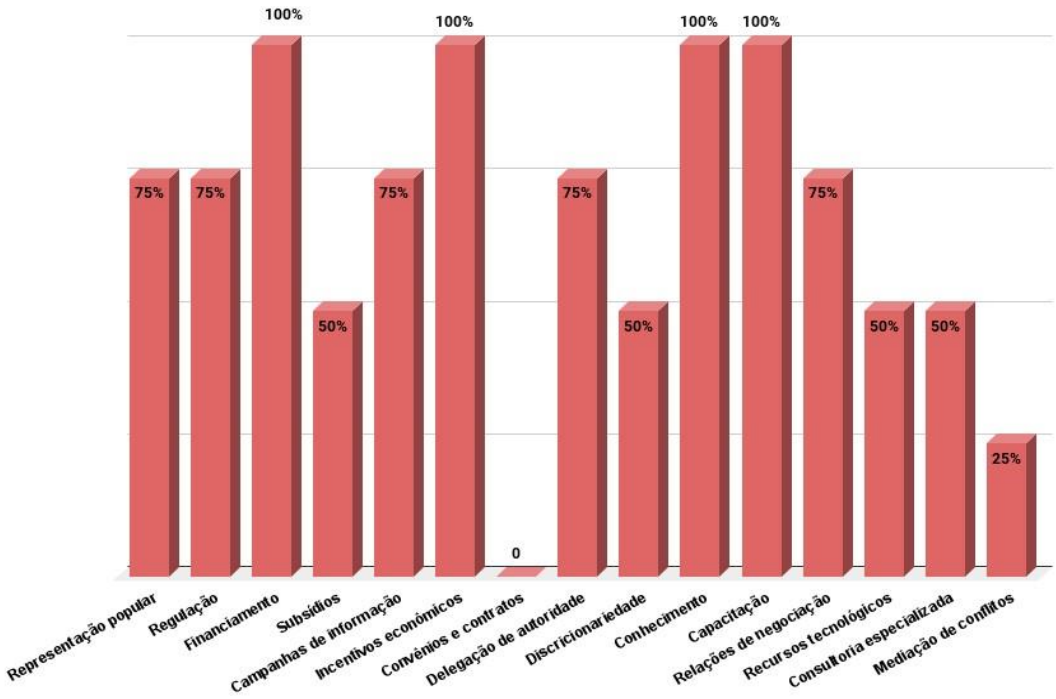
> Sim. Os profissionais, estudantes e pais/mães/responsáveis decidiram sobre a implantação na escola, bem como na definição das necessidades a serem atendidas (D2).
>
> Sim, através de consultas e debates no Conselho de Escola e assembleias com os responsáveis (D3).
>
> Apenas nas discussões de Conselho e APM e reuniões de pais/responsáveis (CP2).
>
> Sim. Através do Conselho de Escola composto por representantes de todos os segmentos da comunidade escolar (P12).

As questões seguintes e apresentadas nos Gráficos 4 a 9 buscam conhecer a percepção dos participantes da pesquisa acerca dos instrumentos de política que influenciaram no processo de implementação do SPI, a saber, os que foram adotados pelo programa, os que conseguiram conectar os atores implementadores e os que de alguma forma contribuíram com a eficiência da sua implementação.

Os instrumentos selecionados pelo pesquisador a partir de pesquisa sobre implementação de políticas públicas constantes no referencial bibliográfico foram: representação popular, regulação, financiamento, subsídios, campanhas de informação, implementação por gestão direta (incentivos econômicos), implementação por gestão indireta (convênios e contratos), delegação de autoridade (coordenadores do programa, dirigentes escolares e professores), uso de discricionariedade pelos agentes implementadores (diretores, coordenadores pedagógicos, e professores), conhecimento (acerca do programa e da política de educação em tempo integral), capacitação dos coordenadores do programa, relações de negociação (entre os atores envolvidos), recursos tecnológicos, consultoria especializada e mediação de conflitos. Os instrumentos selecionados buscam atender aos objetivos da pesquisa e, portanto, não representam uma seleção estanque.

Com relação aos instrumentos utilizados no processo de implementação do programa, na visão dos coordenadores do SPI, destaca-se que todos identificaram quatro instrumentos: financiamento, incentivos econômicos, conhecimento (sobre o programa e política de educação em tempo integral) e capacitação. Na sequência, três deles, ou seja, a maioria, também identificou: representação popular, regulação, campanhas de informação, delegação de autoridade e relações de negociação (Gráfico 4).

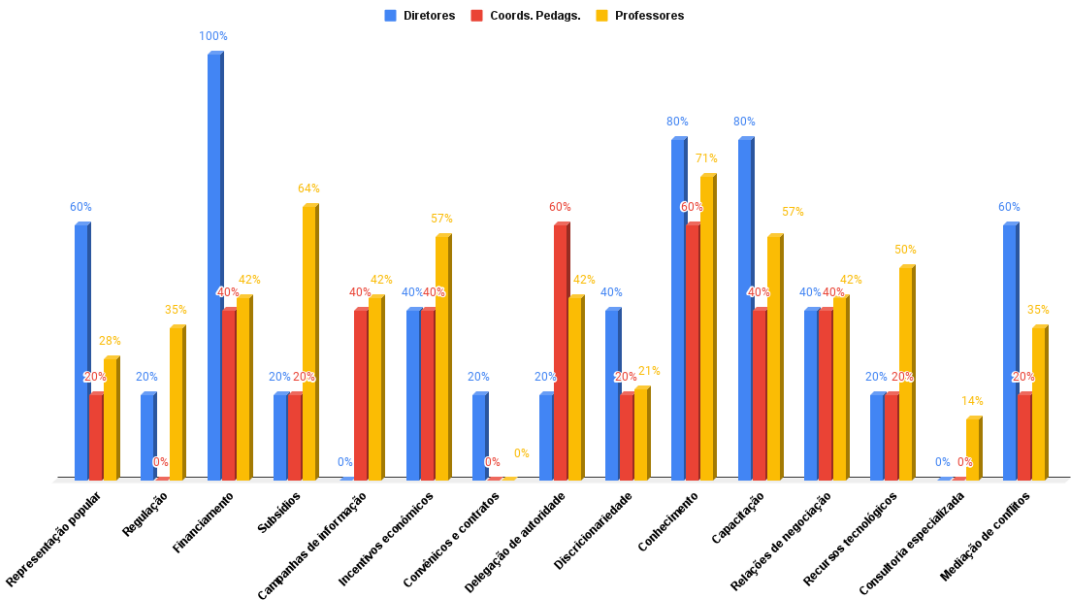
Gráfico 4 – Percepção dos(as) coordenadores(as) do SPI sobre os instrumentos de política adotados pelo programa



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Na percepção dos atores na esfera das Unidades Escolares, sobressaem-se alguns instrumentos identificados pela maioria como adotados pelo programa. No caso dos diretores: financiamento (100%), conhecimento e capacitação (80%) e representação popular e mediação de conflitos (60%). Para os coordenadores pedagógicos: delegação de autoridade e conhecimento (60%) seguidos com 40%: financiamento, campanhas de informação, capacitação e relações de negociação. Para a maioria dos professores: subsídios (64%), incentivos econômicos (57%), conhecimento (71%), capacitação (57%) e relações de negociação (50%) (Gráfico 5).

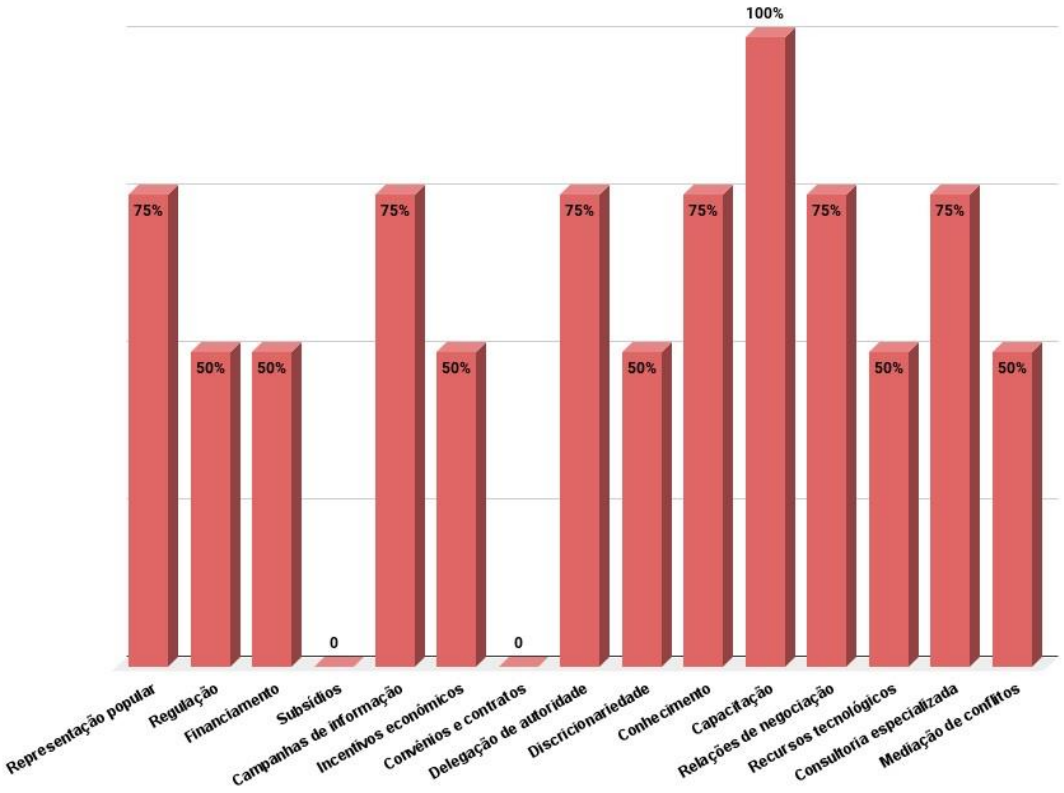
Gráfico 5 – Percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre os instrumentos de política adotados pelo programa



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

No que se referem aos instrumentos que conectam os atores formuladores do programa e atores locais, os coordenadores do SPI identificaram de forma unânime apenas o item capacitação. Para a maioria deles, são identificados os seguintes instrumentos: representação popular, campanhas de informação, delegação de autoridade, conhecimento, relações de negociação e consultoria especializada (Gráfico 6).

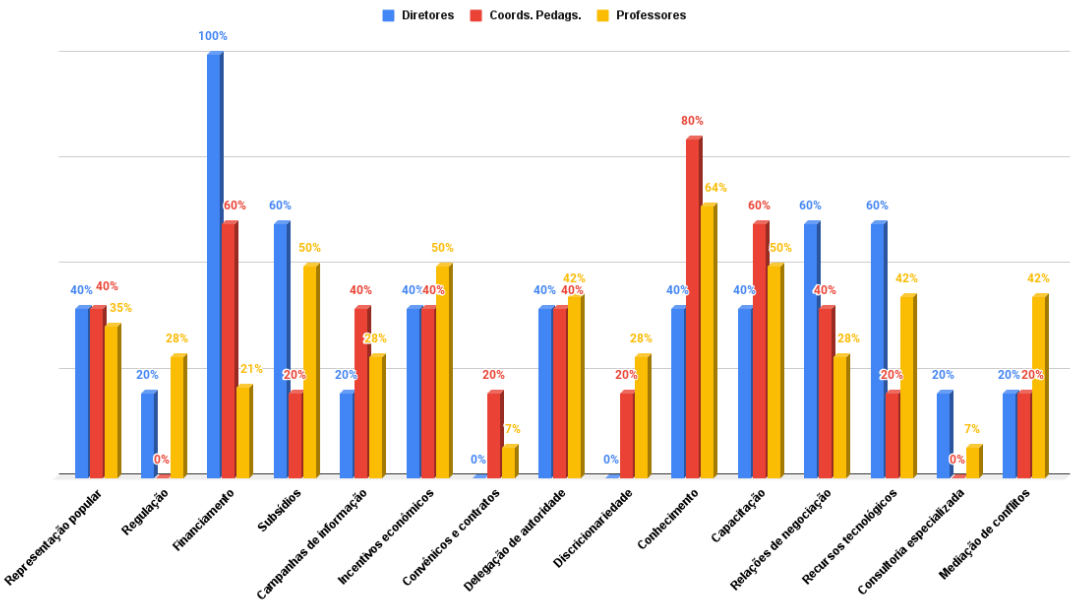
Gráfico 6 – Percepção dos coordenadores do SPI sobre os instrumentos de política que conectam formuladores do programa e atores locais



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Quanto à percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre os instrumentos de política que conectam formuladores do programa e atores locais, sobressaem-se determinados instrumentos. A maioria dos diretores indicou financiamento (100%), subsídios (60%), relações de negociação e recursos tecnológicos (60%). Para os coordenadores pedagógicos, os mais indicados foram conhecimento (80%), financiamento e capacitação (60%). Para os professores, os principais são conhecimento (64%), subsídios, incentivos econômicos e capacitação (50%) (Gráfico 7).

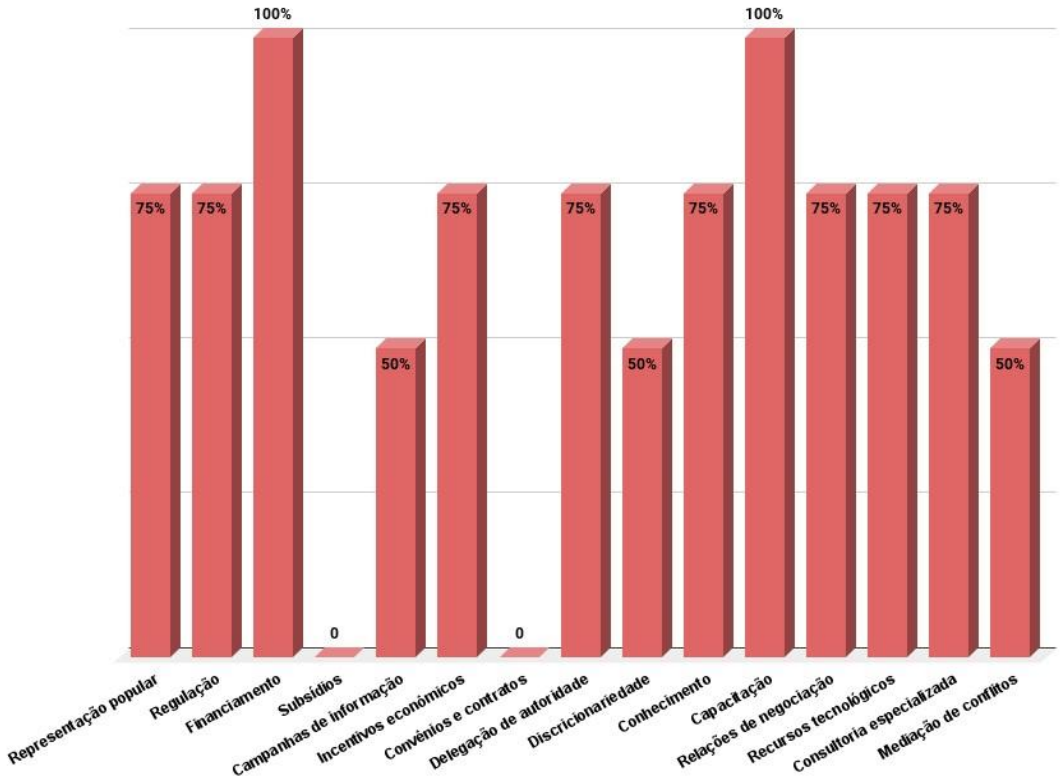
Gráfico 7 – Percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre os instrumentos de política que conectam formuladores do programa e atores locais



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

No que tange aos instrumentos de política que contribuíram com a eficiência da implementação do programa no entendimento dos coordenadores do SPI, foram citados por todos o financiamento e a capacitação. Ressalta-se também que a maioria deles assinalou outros instrumentos: representação popular, regulação, incentivos econômicos, delegação de autoridade, conhecimento, relações de negociação, recursos tecnológicos e consultoria especializada (Gráfico 8).

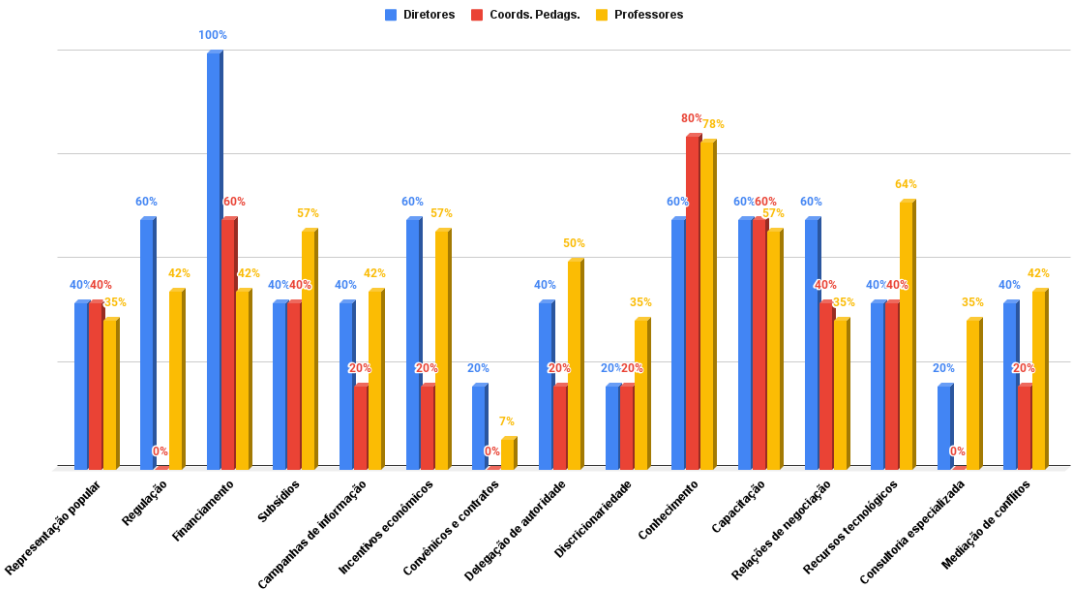
Gráfico 8 – Percepção dos coordenadores do SPI sobre os instrumentos de política que contribuíram com a eficiência da implementação do programa



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

No caso dos atores do nível das Unidades Escolares, os instrumentos mais citados para os diretores foram o financiamento (100%), regulação, incentivos econômicos, conhecimento, capacitação e relações de negociação (60%). Segundo os coordenadores pedagógicos, destacam-se conhecimento (80%) e financiamento e capacitação (60%). Quanto aos professores, os principais instrumentos indicados são: subsídios e incentivos econômicos (57%), delegação de autoridade (50%), conhecimento (78%) e recursos tecnológicos (64%) (Gráfico 9).

Gráfico 9 – Percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre os instrumentos de política que contribuem com a eficiência da implementação do programa



Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

Foi questionado também sobre a receptividade da comunidade escolar acerca do SPI. Na opinião dos coordenadores do SPI, a aceitação pareceu depender de como a escola atuava com a comunidade na construção ou não do programa, da gestão democrática e valorização dos saberes da comunidade. O coordenador C2 mencionou que houve preocupações na aceitação do programa como *ampliação do trabalho e o número de pessoas para implantar a proposta*:

> Eu estava em órgão central. Não me pareceu uma aceitação muito grande. Havia preocupação com a ampliação do trabalho e o número de pessoas para implantar esta proposta (C2).

> Diversa, depende muito da forma como cada escola atua com o programa. É bem recebido quando professores e comunidade atuam na construção dessa política na escola e percebem que o espaço escolar vem se transformando num lugar mais democrático, que os saberes da comunidade é valorizado e articulado com o conhecimento historicamente construído, quando há participação, oferta de atividades que impactam na melhoria das aprendizagens e das relações (C4).

Majoritariamente para os atores no âmbito das Unidades Escolares, houve boa receptividade do programa. Nesse quesito, o que chama atenção é que em muitas respostas houve relatos de desconfiança inicial com relação ao programa, também em virtude de falta de informação. Somente após uma experiência efetiva do programa na escola a comunidade escolar passou a conhecê-lo melhor e ter uma opinião mais positiva:

> É excelente pois a cada ano temos percebido o aumento no nosso número de estudantes (D3);
> No início houve um grupo que apresentou muita resistência por questões políticas (D4).
>
> De incerteza inicialmente (CP2).
>
> Ainda há pouca compreensão (CP5).
>
> A comunidade gostou da implementação pois para eles é mais tempo da criança na escola, para os professores houve muitas dúvidas pouca formação (P2).
>
> Tive a oportunidade de ouvir relatos positivos e negativos (P5).
>
> Foi positiva. Houve um estranhamento na organização de forma inicial, mas depois houve uma boa aceitação aqui em nossa unidade (P8).
>
> Acredito que, a princípio, houve uma certa resistência dos professores [...] (P10).
>
> No início medo, insegurança. Mas aos poucos conhecendo melhor o programa na unidade tivemos um abraço à causa (P11).
>
> No início houve uma certa resistência de ambos os segmentos, mas agora já estamos mais familiarizados (P13).

Procurou-se também verificar o grau de comprometimento da comunidade escolar com o programa. Na visão dos coordenadores do SPI, todos afirmaram que houve um grau médio de comprometimento (Quadro 5). No entanto, fica evidente pelos relatos o desconhecimento dos coordenadores do SPI sobre a relação entre o programa e a comunidade escolar. Para o coordenador C4, *é preciso ampliar a participação da comunidade no PPP numa perspectiva mais democrática.*

Quadro 5 – Percepção dos coordenadores do SPI sobre o grau de comprometimento da comunidade escolar com o programa.

Grau	Coordenadores (as)
Baixo	0
Médio	4
Alto	0

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

> Comunidade participa de forma mediada pelo Conselho de Escola (C1).
>
> [...] sem muitas possibilidades de acompanhamento de perto (C2).

> Depende da comunidade [...] mas é que a variação é grande demais. São mais de 1500 escolas que potencialmente podem aderir ao SPI. Hoje, são mais de 120 no programa (C3).
>
> Necessidade de maior envolvimento da comunidade na construção do PPP, compreender a atuação numa perspectiva mais democrática (C4).

Acerca da opinião dos atores em âmbito das Unidades Escolares, não houve um consenso sobre o comprometimento da comunidade escolar com o programa. Os diretores e coordenadores pedagógicos indicaram, em sua maioria, um alto comprometimento, já os professores apontaram um comprometimento médio (Quadro 6). Observa-se, portanto que, para esses atores, o grau de comprometimento da comunidade escolar com o programa é de médio para alto, sendo as principais justificativas: apoio à extensão da jornada pela comunidade escolar, preferência pela complementação da jornada pelos professores, ampliação de recursos para a escola, participação da comunidade escolar nas decisões referentes ao programa, alunos mais bem atendidos, compreensão dos benefícios do programa pela comunidade escolar. Alguns atores salientam que o comprometimento não é melhor pela *falta de professor, espaços e tempo adequados (CP1); restrição de recursos externos (P6); falta de uma avaliação do programa (P13).*

Quadro 6 – Percepção dos atores em âmbito das Unidades Escolares sobre o grau de comprometimento da comunidade escolar com o SPI

Grau	Diretores (as)	Coordenadores (as) pedagógicos (as)	Professores (as)
Baixo	0	1	1
Médio	0	1	8
Alto	5	3	5

Fonte: Elaborado pelo pesquisador.

> A comunidade gosta devido a extensão de jornada, os professores pela possibilidade de completar jornada de trabalho e a unidade recebe mais recursos financeiros (D1).
>
> Não há dificuldade na atribuição das aulas e a comunidade escolar participa ativamente nas decisões sobre o programa (D2).
>
> Temos um comprometimento da comunidade pois percebem os benefícios que o SPI trouxe aos estudantes (D3).

> Fazemos o impossível para garantir o atendimento dos estudantes mesmo com falta de professor, espaços e tempo adequados (CP1).
>
> A comunidade é participativa e ativa ao processo (CP4).
>
> Todos trabalhamos para que o Programa SPI funcione e de forma qualificada (P1).
>
> A falta de recursos (P6).
>
> A grande maioria dos educadores abraçaram a proposta e se empenharam muito (P8).
>
> A comunidade é participativa, se envolve nas atividades propostas (P9).
>
> Falta ainda uma avaliação do Programa no sentido de resultados (P13).

Além de procurar uma compreensão sobre o processo de implementação, buscou-se também conhecer a percepção de satisfação desses atores com o resultado da implementação do programa. Pelos relatos dos coordenadores do SPI, depreende-se que a maioria não ficou satisfeita com o resultado da implementação do programa por vários motivos: queda de prioridade ao programa com a mudança da administração municipal com ideologia partidária diversa da que criou o programa; falta de adequação de recursos humanos e redimensionamento do seu currículo; necessidade de melhoria na estrutura de tempo e espaço; no aperfeiçoamento da distribuição dos saberes; e na redução da burocracia do desenvolvimento de programas nas escolas. Mesmo com os problemas apresentados pelo programa, segundo a opinião do coordenador C3, dada sua longevidade, é um programa que se consolidou e que pode renovar a educação no Município de São Paulo. Destaca-se ainda, pelas afirmações dos coordenadores do SPI, a criação do *Fórum de educação integral para uma Cidade Educadora*, espaço para discutir a educação integral na cidade de São Paulo. O fórum mantém circulação de conhecimentos e práticas sobre educação integral, além de uma agenda de formação, pesquisa e avaliação na SME na busca pela melhoria da educação integral na cidade:

> Teve uma adesão inicial de entorno de 15% da rede. E amplia-se a cada ano. Apesar de nem todas condições serem adequadas em termos de recursos humanos nas escolas. Também gerou uma discussão intensa nas escolas e colocou o debate sobre educação Integral na pauta da educação municipal. Ainda mantemos discussões sobre reivindicações e monitoramento da implantação. Foi constituído o Fórum de Educação Integral para uma Cidade Educadora que desde 2016 mantém agenda de reuniões de formação, seminários e reuniões com a SME (C1).
>
> [...] Entendo que o programa precisava ter sido expandido com mais vigor. Acho que isso teria ocorrido caso o governo tivesse permanecido. Mesmo assim, a longevidade do programa provou que ele veio para ficar. É uma política pública indutora muito bem-sucedida e que facilmente pode ser o carro chefe para uma renovação significativa do que se faz nas escolas municipais, principalmente nas EMEFs (C3).
> O SPI não é uma política central da atual gestão municipal, atualmente pouco contribui para afetar de fato o coração da escola e promover a ela redimensionar seu

> currículo. São muitos os programas e publicações excelentes que chegam às escolas e se deparam ainda com uma estrutura de tempo e espaço enrijecidos, fraturados, distribuição hierarquizada, desigual e fragmentada dos saberes, chegam nas escolas que estão lá no corre com as demandas urgentes, burocracia, apagando incêndio. Quando "apropriados" ficam ali nas artérias secundárias, pouco impactam para uma escola mais significativa, para modificar práticas e atitudes docentes, outras formas de tratar, se relacionar e construir conhecimento. O SPI, infelizmente, em muitas escolas é mais uma de suas tantas artérias secundárias, era para estar afetando o coração delas (C4).

Na esfera das Unidades Escolares, diversamente dos coordenadores do SPI, a maioria dos diretores, coordenadores pedagógicos e professores demonstrou estar satisfeita ou parcialmente satisfeita com o programa. No entanto, de forma geral, mesmo os que se posicionaram satisfatoriamente à sua implementação relataram críticas ao programa. Observando esses relatos, alguns pontos merecem destaque. Os pontos que justificam a satisfação dos diretores foram: *possibilidade dos pais poderem completar sua jornada de trabalho por manterem os filhos mais tempo na escola; ampliação de recursos financeiros para a escola; atendimento de alunos com vulnerabilidade social; e ampliação da participação de estudantes e da comunidade escolar*. Por outro lado, os pontos que precisam melhorar são: *falta de recursos humanos, seja professores ou pessoal administrativo, falta de formação dos envolvidos, mais espaços e horários.* Para os coordenadores pedagógicos, a satisfação com o programa está concentrada na *melhoria da qualidade de ensino e aprendizagem dos alunos*. No caso das críticas, destacam-se: *a falta de profissionais da educação para ampliação de jornada e necessidade de adequação de tempo e espaço; excesso de burocracia;* e outras como *falta de pessoal de apoio às pessoas com necessidades especiais; falta intersetorialidade, formação dos profissionais, articulação dentro de SME; mais recursos e apoio de outros órgãos e programas públicos*; e *falta de estrutura física para atender mais alunos.* Na opinião dos professores, fica evidente, da mesma forma que para os demais, que há um significativo anseio por melhorias. Entre os fatores de satisfação estão: *desenvolvimento integral e as aprendizagens significativas*; *aulas diversificadas; professores mais a par da integralidade; a comunidade escolar mais interessada em expandir para outros anos escolares; segurança física e alimentar dos educandos.* Entre os fatores críticos destacam-se: necessidade *de reformas e ampliações na infraestrutura da escola; contratação de mais profissionais; recursos pedagógicos limitados; intersetorialidade; formação dos profissionais; apoio da SME*. Em uma opinião de insatisfação com o programa, ao abordar sobre o uso da estrutura do tempo, o professor P14 aponta problemas que prejudicam a aprendizado dos alunos, como a falta de momento para descanso do aluno, necessidade de afetividade nas práticas estabelecidas e espaço para que o estudante possa se expressar:

Não totalmente satisfeito, mas em geral o nível de satisfação é maior que o período em que não existia o programa, os pais tem mais oportunidade de manter os filhos na escola, os professores podem completar sua jornada de trabalho e a unidade escolar tem mais recursos financeiros em função da adesão ao programa, mas temos uma grande falta de recursos humanos, seja professores ou pessoal administrativo (D1).

Sim. Na escola percebemos que a intencionalidade pedagógica do nosso projeto levou ao maior envolvimento da comunidade e ampliação da participação dos estudantes nos processos educativos e melhoria na convivência escolar e na discussão de uma escola e sociedade mais democrática (D3).

Sim. Porque dá oportunidade para o aluno de vivenciar experiências educacionais que enriquecem o saber (D5).

Não. Falta intersetorialidade, formação dos profissionais, articulação dentro de SME e avanços na política pública para além do que foi estabelecido em 2015. Era importante considerar o PME de 2015 (CP1).

Procuramos otimizar ao máximo a qualidade de ensino dos estudantes envolvidos na Educação Integral, mais os problemas que temíamos ocorreram, a falta de profissionais da educação para ampliação de jornada, falta de pessoal de apoio as pessoas com necessidades especiais, a questão de falta de espaço na hora da alimentação dos estudantes de tempo integral e de outros turnos, enfim, pode dar certo, no entanto o espaço escolar precisa ser bem estruturado para isso, com mais pessoas envolvidas, mais recursos e apoio de outros órgãos e programas públicos, porque há muita demanda de estudantes para pouca oferta estruturada para atendê-los (CP2).

Sim, através do SPI os estudantes têm oportunidade de vivenciar e experimentar diversos conhecimentos e serem protagonistas da construção da sua aprendizagem (CP4).

Na escola, temos hoje muitas críticas ao PSI, principalmente, porque a DRE/SME não tem cumprido seu papel, no que se refere ao recurso humano, ou seja, não tem mandado o pessoal a mais que prevê a legislação, além disso, a legislação que rege o programa não tem avançado no sentido da desburocratização (CP5).

Sim. Acredito muito no Programa SPI pelas oportunidades de desenvolvimento integral e as aprendizagens significativas. Mas ainda precisa ser melhorado em questão do número de professores e funcionários. Infelizmente é o dificultador (P1).

Não. Falta intersetorialidade, formação dos profissionais , articulação dentro da própria secretaria de educação e avançar na implementação da política pública para além do que foi estabelecido em 2015 e não menos importante considerar o estabelecido no plano PME (P2).

Em parte. É preciso estrutura física, mais espaços e maior investimento pessoal e material (P4).

Como todo programa existem possibilidades de melhorias, como um olhar para pontos específicos dos projetos, exemplo o SGP – Sistema de Gestão Pedagógica poderia considerar pontos específicos da unidade. Todavia, poderia ser pensado em detalhes que envolvam a atribuição e o quadro de professores, evitando saídas de docentes engajados e envolvidos com o projeto, por estarem excedentes e assim serem forçados a procurar uma nova unidade de ensino – Outro ponto, o impedimento do módulo/CJ em constituir jornada e assim participar da formação (P5).

> Conceitualmente sim, pois acredito que o programa é muito importante para ampliar a participação da escola na vida dos educandos. Vários dados mostram que quanto maior o tempo na escola, aumenta a aprendizagem. Também, para as famílias, a manutenção dos filhos por mais tempo na escola é fundamental para garantia da segurança física e alimentar. Mas do ponto de vista dos recursos oferecidos para as escolas, o programa deixa bastante a desejar, tanto financeiramente quanto humanamente. As escolas precisariam de reformas e ampliações para o atendimento adequado, juntamente com a contratação de mais profissionais (P8).

> Não. Foi e é posto como obrigação de ter e fazer por professores capacitados ou não, com material ou não, em espaços reduzidos, num grande número de alunos, que ficaram por todo período juntos. A carga horária é de um adulto, onde o educando não tem como opinar. Não vejo afetividade nas práticas estabelecidas, por não ter, aparentemente, recursos para as práticas bem como para descanso deste alunado. O tempo inteiro ele é estimulado, seja psiquicamente, corporalmente, emocionalmente, mas não vejo o lugar de fala deste estudante. Não lhe é ofertado este tempo, sem que esteja sempre na condição de estudante e não um ser na sua singularidade e como proposto pelo programa, integralidade (P14).

Na questão final, buscou-se conhecer a opinião dos atores sobre a avaliação que faziam do programa no sentido de explorar suas percepções acerca de seus resultados. De forma unânime, para os coordenadores do SPI, o programa trouxe melhorias para a escola e a comunidade escolar, constatando-se em seus relatos a *diversificação de experiências pedagógicas; melhoria do trabalho com a dimensão humana, e não apenas intelectual; e experiências pedagógicas inovadoras proporcionadas pelos Territórios do Saber*:

> [...] Permitiu a realização de experiências pedagógicas diversas nas escolas. Em geral positivas (C1).

> São muitas. Melhoria do trabalho com as dimensões do humano para além de apenas a intelectual (C2).

> [...] Com todas as problemáticas, verificamos iniciativas que favoreceram e fortaleceram discussões acerca da Educação Integral nas Unidades Educacionais que aderiram ao Programa e [...] possibilitaram que com Unidades Escolares redimensionassem seus Projetos Políticos Pedagógicos, desde sua formulação curricular até o trabalho pedagógico desenvolvido em sala de aula. Constatou-se experiências pedagógicas inovadoras construídas e aprendidas ao longo dessa trajetória, proporcionadas pelos Territórios do Saber, que irradiaram para todos os contextos escolares. Muitas escolas vêm superando o isolamento, a fragmentação e a descontinuidade, integrando os diferentes saberes, ressignificando espaços e tempos e territorializando seus currículos, promovendo, desta forma, transformações substanciais, significativas e relevantes em seus territórios e comunidades de aprendizagens (C4).

No plano das Unidades Escolares, os diretores, coordenadores pedagógicos e professores perceberam que o programa trouxe melhorias para a comunidade escolar e aprendizado dos alunos, destacando-se em alguns dos seus apontamentos: *melhoria na aprendizagem e relação da comunidade com a escola; melhoria da participação de todos dentro da escola; melhoria no convívio com a diversidade; ampliação das refeições; melhoria na utilização dos espaços da escola e nos resultados positivos dos indicadores de*

aproveitamento escolar; diminuição da evasão escolar; possibilita acesso a diversas experiências na matriz curricular, tais como brincadeiras inclusivas, educação alimentar e nutricional e experiências africanas; contribui com o desenvolvimento do aluno nos âmbitos intelectual, físico, social, emocional e cultural, promovendo o seu protagonismo; proporciona aprendizagens significativas e maior proteção para os alunos ao permaneceram mais tempo na escola.

Sem embargo, o programa também foi passivo de críticas, algumas delas já citadas anteriormente, como problemas com o *sistema* on-line *da SME; problemas nas atribuições de aulas; dificuldade de conciliar o horário para os professores; falta de recursos dificultando a organização; falta de pessoal qualificado para atender a demanda; e falta de conhecimento das famílias sobre o programa*:

> As mudanças incidem sobre a melhoria na aprendizagem e na relação da comunidade com a escola (D2).
>
> As principais mudanças estão voltadas a ampliação da participação de todos dentro da escola, as mudanças metodológicas implementadas com a intencionalidade pedagógica voltada ao direito a educação de qualidade e o convívio escolar mais democrático com respeito a diversidade (D3).
>
> Alunos envolvidos e participativos professores empenhados em realizar diversos projetos (D4).
>
> Houve ganhos na implementação curricular, otimização do espaço escolar e da criatividade, levou a pensar sobre a melhor utilização dos espaços da escola, suscitou busca por soluções inovadoras e criativas (CP2).
>
> Diminuiu a evasão escolar e melhorou a aprendizagem dos estudantes (CP3).
>
> SPI colabora para que a escola torne uma comunidade mais protagonista, reflexiva e atuante (CP4).
>
> [...] nem todas as escolas possuem quadros capazes de atender a demanda, vejo por outras unidades de ensino que contam com disciplinas eletivas a falta de professores, [...] (P5).
>
> Para os alunos é muito bom, pois eles atividades diferenciadas, alimentação e recursos para projetos. Acredito que os familiares também ficam felizes. Quanto aos professores há uma reclamação recorrente que é a respeito do horário. Bem difícil de conciliar para quem tem acúmulo e também para quem não tem, pois acabam ficando com muitas "janelas" (P7).
>
> O programa contribui para o desenvolvimento do aluno em todas as suas dimensões, como intelectual, física, social, emocional e cultural, promovendo o seu protagonismo (P9).
>
> A primeira proposta atendia a comunidade porém, com as mudanças, hoje já não é tão eficaz (P2).
>
> Os alunos passaram a ter experiências diferenciadas e enriquecedoras para sua formação. Os professores precisaram aprender a trabalhar de uma outra forma. Para os familiares eu não sei responder (P10).

> Aluno mais tempo na escola, projetos que envolvem aluno, professor e comunidade, maior participação da comunidade escolar (P11).

4.3. Resultados da pesquisa: análise e interpretação dos dados

Nesta etapa, busca-se investigar o processo de implementação do SPI com base nos enfoques prospectivo e retrospectivo de Richard Elmore. Para tanto, utilizou-se de questionário com seus atores implementadores compostos por coordenadores do SPI, diretores, coordenadores pedagógicos e professores representando parte dos agentes responsáveis pela sua implementação, além de documentos e legislação do programa.

Conforme abordado no Capítulo 2, os desenhos prospectivo e retrospectivo podem ser empregados como modelo de análise, no entanto, nesta investigação, são utilizados como um guia analítico, assim como descreve Elmore (1993), que uma análise da implementação de política pode ser feita delineando vários cursos de ação sob diferentes premissas organizacionais, políticas e tecnológicas. Nessa linha, trabalham-se elementos da formulação da política pelo viés prospectivo e elementos da implementação pelo viés retrospectivo, caracterizando uma abordagem mista. Para tanto, separaram-se na análise da implementação do SPI quatro categorias que, em princípio, parecem estar separadas, mas na realidade são interligadas, perfazendo movimentos de idas e vindas entre a formulação e a implementação.

4.3.1. A formulação do SPI e sua relação com o PME

Como explicitado anteriormente, o extinto PME, criado em 2007 pelo MEC, expandiu o tempo diário escolar para o mínimo de sete horas e ampliou as oportunidades educativas dos estudantes com o intuito de levar à formação integral e emancipadora das crianças, constituindo-se como política educacional compensatória direcionada para crianças em situação de vulnerabilidade e mediante adesão das Unidades Escolares. Destaca-se que o programa também propunha prestar assistência financeira às escolas em caráter suplementar, contribuindo para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica. No caso do SPI, o programa é instituído como política pública de *educação integral em tempo integral* na cidade de São Paulo em 2015 e em 2016 é implementado como uma política pública indutora por adesão das Unidades Escolares.

Na percepção dos atores pesquisados acerca da política federal Mais Educação, apenas alguns professores (25%) desconheciam o programa. A grande maioria evidencia conhecer as bases que o fundamentam, destacando-se como exemplo de algumas respostas um *programa*

de educação integral em tempo integral, programa voltado principalmente para alunos em situação de vulnerabilidade, entre outros. No caso do SPI, todos os atores afirmam conhecer o programa, apontando algumas de suas finalidades, conforme observado em suas respostas, como no caso do professor P1, mencionando que o *SPI tem como objetivo o desenvolvimento integral de todos os nossos estudantes [...]. Na busca de superar a fragmentação do conhecimento [...] gerando assim aprendizagens significativas.*

No que se refere à relação entre o PME e o SPI, suas legislações, documentos e a resposta dos participantes da pesquisa deixam claro não apenas a simetria entre os programas, mas também que o SPI representa um avanço, inovando em vários aspectos, com relação à proposta inicial de educação integral do PME como turno único de ampliação da jornada, diferentemente do PME federal, cujas atividades são praticadas no contraturno escolar. Tal avanço pode ser observado em relatos dos atores pesquisados ao mencionarem que o SPI: ultrapassou os limites de tempo e espaço escolares, considerou a cultura popular e a integração com outras instituições da cidade, estendeu a jornada para todos os alunos, adaptou-se à realidade da cidade, integrou-se à proposta curricular da rede municipal e aproximou-se mais da comunidade escolar.

4.3.2. Determinantes do redesenho da política federal

Nesta parte, procura-se examinar o redesenho da política do SPI e seus determinantes com suporte nas respostas dos atores implementadores participantes da pesquisa e demais referenciais.

Ao analisar a percepção dos implementadores do SPI, verifica-se que tanto coordenadores do programa quanto implementadores da base nas Unidades Escolares identificam o redesenho do programa e, com ele, mudanças significativas em uma tentativa de atender demandas da esfera municipal. Nesse ponto, não há grande novidade tratando-se de redesenhos locais de programas federais, visto que é aceito como uma *normalidade do sistema de políticas públicas com viés democrático* deixar para o momento da implementação a possibilidade de reformulação da política. É nessa linha que Ham e Hill (1996) caracterizam a elaboração de política como um processo que, partindo da formulação, continua na fase de implementação, justificando que determinadas decisões são deixadas para o momento da implementação por diversos motivos, como conflitos que não podem ser resolvidos na formulação de política; certas decisões que só podem ser tomadas quando todos os fatos estão disponíveis aos implementadores; aceitação de que implementadores são mais capacitados

para tomar decisões-chave; decisões que envolvem negociação e compromisso com diversos grupos com força política, entre outros.

Entretanto, no caso do SPI, o programa representa um redesenho diferenciado, dado que já havia dois programas de educação em tempo integral seguindo as diretrizes do PME em vigência em várias Unidades Escolares no município, como retratado anteriormente, o próprio PME federal e o PMESP. Assim, considerando o âmbito da microimplementação, a proposta do SPI surgiu da SME de São Paulo, ou seja, do implementador local com relação ao ente federativo, em uma tentativa de desenhar e implementar sua própria política interna, ao mesmo tempo que respondia às determinações federais.

Ao verificar na resposta dos atores implementadores, tanto daqueles responsáveis pela coordenação do programa quanto dos do nível da base de âmbito das Unidades Escolares, quando perguntado sobre o redesenho do SPI com relação ao PME, as mudanças trazidas pelo programa traduziram-se, segundo suas expressões, na necessidade de um programa que atentasse para *especificidades da cidade e do território, levar em conta a realidade local ou ampliar o diálogo com a realidade do território.* Além disso, o próprio documento norteador do SPI, gestado a partir do mapeamento das experiências com os programas PME Federal e PMESP, transmitia a intenção de avançar para uma *Educação Integral* concebida como aquela que olha o sujeito em sua integralidade, pertencimento étnico e de gênero em suas múltiplas dimensões: física, emocional, intelectual, social, lúdica e cultural.

Diante desses elementos, evidencia-se que a proposta do PME federal se mostrou aquém das demandas do setor da educação do Município de São Paulo, tanto em matéria de concepção quanto no que diz respeito à aproximação da realidade local, levando à necessidade de outro programa, em outros moldes, que pudesse atender aos anseios e expectativas do setor. Assim, entende-se que o SPI representou, na relação com o PME, um ponto de clivagem, configurando-se em um redesenho de âmbito local da política federal do PME, cuja reformulação buscou uma adequação à realidade local. Dessa forma, considera-se que o SPI representou um desvio de objetivo da proposta original do PME resultante das demandas de seus implementadores locais. Tal desvio de objetivo ou ponto de clivagem não significou um déficit de implementação típico da literatura clássica, caracterizado como um problema de implementação, visto que não houve quebra ou ruptura da ligação entre os formuladores do PME e seus implementadores, e também porque o programa foi formulado e implementado por meio de um mecanismo de participação social em um processo democrático de elaboração da política com ampla colaboração entre seus atores políticos. Configurou-se uma adaptação local da política tida como contingência da ação pública

decorrente de uma definição do problema pelos implementadores locais do município envolvidos e afetados diretamente por ele, diferente daquele definido anteriormente pelo governo federal. Apesar de não se apresentar como déficit de implementação, abriu-se uma lacuna entre os implementadores locais e os formuladores de âmbito federal. Outrossim, representou um dos elementos determinantes que levaram à necessidade de redesenho da política com o SPI. Como se pode perceber, a lacuna entre formuladores e implementadores por natureza não é perversa, pelo contrário, serve de indicador de como a política foi ou está sendo trabalhada.

Conforme verificado nos documentos dos programas analisados e na resposta dos participantes da pesquisa, é inegável que o redesenho do PME com o SPI teve como base as experiências do PME, no entanto tais experiências não levariam por si sós à criação de um novo programa por outro ente federativo. Era preciso criar uma demanda para sua elaboração, a qual surge em função das características do contexto local e, mais particularmente, do próprio setor educacional paulistano.

No que se refere ao contexto local, destacam-se na percepção dos coordenadores do SPI relatos que apontam que o contexto mais abrangente, considerando a política e o setor educacional no município, influenciaram a criação do SPI. Entre estes, a experiência dos programas PME e PMESP presentes na gestão do prefeito Fernando Haddad propiciou subsídios para a elaboração do SPI. gestão cujo prefeito foi Ministro da Educação e um dos que assinaram a instituição do PME e, portanto, possuía alinhamento político-ideológico para dar continuidade à proposta de um novo programa de educação em tempo integral em São Paulo. Outro ponto a ser destacado foi a do coordenador C3, que frisou a influência das experiências anteriores de gestões municipais com propostas de educação integral nos governos de Luísa Erundina e Marta Suplicy. De fato, como assinalado no Capítulo 3, amplia-se a consciência dos educadores locais sobre a importância da educação integral, fruto de décadas de lutas pela melhoria da educação, e, mais recentemente, das experiências na área com a proposta de Paulo Freire em construir uma *escola pública, popular e democrática*, a criação dos Conselhos de Escola na gestão de Luísa Erundina e a criação dos CEUs na gestão de Marta Suplicy. Por outro lado, na percepção dos atores de âmbito das Unidades Escolares, aspectos do contexto mais próximo de suas localidades foram relatados como fundamentais para a criação do SPI, por exemplo, a verificação das demandas da escola, a consideração da vulnerabilidade do território e a observação da diversidade das realidades da cidade como um todo.

Outro fator que se procura investigar refere-se à força dos atores locais na criação do SPI. A partir da análise dos relatos e demais , verificou-se que a formulação do programa partiu da SME de São Paulo, mas envolveu um processo participativo das Diretorias Regionais de Ensino da cidade e consulta pública. Mesmo que parte dos relatos dos atores de base parece indicar que o programa apenas chegou à unidade escolar no momento da sua implementação, outros depoimentos indicaram alguma forma de participação.

Assim, pode-se inferir que a elevação da consciência sociopolítica dos professores e os avanços da democracia na escola pública municipal com os Conselhos de Escola nas últimas décadas, somados ao empenho da gestão municipal, representaram uma força significativa dos implementadores locais no redesenho da política de educação em tempo integral com o SPI, impactando positivamente o processo de sua implementação.

Portanto, a lacuna entre a proposta do PME e as demandas locais, a força dos atores locais e o contexto em que se formulou sua política no Município de São Paulo configuram-se como elementos determinantes da criação do SPI, tendo como referência as experiências de implementação do programa PME, considerando-se também o PMESP.

4.3.3 O processo de implementação do SPI

O processo de implementação do SPI passou por diversas etapas, de acordo com os atores participantes da pesquisa. Iniciou com “Grupos de Trabalho” para discutir a proposta, passando por consulta pública, publicação da lei, adesão das escolas e, em seguida, acompanhamento e formação pelo Núcleo de Educação Integral do SPI. A SME promoveu seminários e as DRE, encontros territoriais para discutir a implementação do SPI nas escolas. Depois do acesso à legislação e documentos do programa, as escolas faziam reuniões com a comunidade escolar nos Conselhos de Escola para decidirem se adeririam ou não ao programa. Em seguida, caso a escola aderisse ao programa, a DRE dava apoio para a implementação e a SME promovia cursos de formação no sentido de preparar as escolas para iniciar o programa.

No âmbito da macroimplementação, com o intuito de compreender melhor o processo de implementação do SPI, buscou-se a percepção dos atores sobre como ocorreu a formulação do programa. Os atores pesquisados assinalaram que o programa foi elaborado pela SME de São Paulo, envolvendo um processo participativo com representantes das DRE da cidade e de consulta pública. Isso fica evidente na verificação de documentos e comunicados da própria secretaria. Entretanto, a participação na formulação do programa foi diferenciada entre os

atores pesquisados. Os coordenadores do SPI afirmaram que trabalharam tanto no diagnóstico quanto no levantamento de medidas a serem adotadas pelo programa. No âmbito das Unidades Escolares, dois diretores afirmaram não terem participado na definição dos objetivos do SPI. Dos coordenadores pedagógicos, todos relataram que participaram da definição dos objetivos do programa, e entre os professores a maioria respondeu que participou via preenchimento de formulário ou por meio de pesquisa.

Quanto às relações de parcerias na implementação, foram relatados pelos coordenadores do SPI que ocorreu participação de entidades como o sindicato do setor da educação, universidades e entidades, algumas por meio de consulta e debates e outras, na formação. Relataram também parcerias com órgãos públicos, principalmente secretarias municipais, com o intuito de promover a intersetorialidade, que, segundo o coordenador (C3), não foi concluída em virtude do término da gestão do governo do prefeito Fernando Haddad. Por outro lado, verificou-se que os atores de âmbito das Unidades Escolares desconheciam parcerias no momento da implementação, citando algumas realizadas apenas depois de o programa ter sido implementado.

Na percepção de metade dos coordenadores do SPI e da maioria dos atores das Unidades Escolares, o processo de formulação do SPI foi centralizado. Mesmo com a constituição de grupos de trabalho, consulta pública, debates nas DRE, e de a maioria dos atores pesquisados afirmarem terem alguma participação na elaboração dos objetivos do programa, essa percepção de centralidade aponta para uma participação mais circunscrita no nível da SME e não expandida ao âmbito das Unidades Escolares de forma mais abrangente, como observado em alguns relatos de coordenadores pedagógicos e professores, ao afirmarem que o processo de debate inicial na fase da formulação do programa não envolveu a comunidade escolar no que se refere aos Conselhos de Escola de suas unidades.

No processo de participação dos atores no programa, verificou-se a existência de um distanciamento entre formuladores e implementadores na percepção de maior parcela dos atores pesquisados. Esse distanciamento, que pode ser interpretado como lacuna entre as esferas de posição dos atores, ocorreu por diversas justificativas, entre elas: rotatividade na secretaria; grande dimensão da cidade de São Paulo, justificando a realização de consultas *on-line*; falta de diálogo com as escolas e a comunidade escolar para adequar princípios do programa; falta de formação e consulta à comunidade escolar; falta de diálogo com DRE e GTs; excesso de burocracia; rotatividade no núcleo de direção do programa e falta de vivenciar a realidade da escola. Por outro lado, é importante destacar que, para uma parcela, mesmo que menor dos pesquisados, essa lacuna não ocorreu. As razões levantadas para tanto

foram: GTs e a articulação das DRE com as escolas garantiam a aproximação; teve respaldo da DRE; aconteceram reuniões na escola para a implementação do programa; e houve consulta e diálogo com a comunidade escolar. Tais argumentos demonstram que o processo de implementação do SPI não ocorreu de maneira uniforme nas Unidades Escolares, como pretendiam seus formuladores e expresso nos documentos do programa, carregando uma praxe presente na elaboração e implementação de política no Brasil.

O mapeamento de elementos fundamentais das ações administrativas e arranjos organizacionais do SPI caracterizam um desenho político prospectivo do programa em sua formulação e consequente implementação. O processo participativo envolvendo a criação de grupos de trabalho e o mecanismo de consulta pública, apesar de importante na construção do programa, evidencia uma variante do modelo e não o descaracteriza como prospectivo, apenas lhe dá o caráter de fazer parte da pequena parcela de *policy makers*, que abre espaço para debate da proposta formulada. Assim como alerta Elmore (1993), ao afirmar que no modelo prospectivo aqueles que implementam programas raramente são incluídos nas decisões que determinam o conteúdo desses programas.

Ao incluir a participação popular na implementação, a proposta dos formuladores do SPI enquadra-se na referência de deLeon e deLeon (2002), ao defenderem uma abordagem democrática da implementação de políticas, o que para eles pressupõe voltar ao processo político para incluir as deliberações de formulação de políticas como um meio de ajudar a definir seus objetivos, dialogando com as partes afetadas muito antes de a política ser adotada. Seguindo essa trajetória, afirmam que a aplicação dos princípios democráticos à teoria de implementação requer uma compreensão sólida das contingências de sua escolha como questões de segurança nacional, crises, exigências políticas, recursos, empenhamento político, nível de governo, incentivos burocráticos, papel do tempo, dos tribunais, entre outros. Todavia, consideram que, quando uma estratégia de implementação de política é desenhada, uma aprovação democrática deve ser a opção preferida.

Na trajetória do processo democrático do SPI, chama atenção o fator tempo entre a constituição dos grupos de trabalho e o primeiro período para adesão das Unidades Escolares ocorrido em seis meses, de julho a dezembro de 2015, envolvendo cerca de 50 mil pessoas em consulta pública ao programa, mais de 1.100 profissionais da educação em duas audiências públicas, além de debates nas DRE e em Conselhos de Escola, em uma cidade considerada a maior do País, que em 2015, ano de formulação do programa, atingia uma população de mais de 11 milhões de habitantes.

Dada a dimensão desse desafio, pode-se inferir que a tentativa do controle centralizado do processo segue o desenho prospectivo, tal como aponta Elmore (1993), ao enfatizar fatores que tendem a centralizar o controle e que são facilmente manipulados pelos formuladores de políticas, como fórmulas de financiamento; estruturas organizacionais formais; relações de autoridade entre unidades administrativas; regulamentos; e controles administrativos. Seguindo o raciocínio do autor, pode-se perceber que tal centralização só seria possível em um ambiente com unidades organizacionais essencialmente hierarquizadas, como no caso da estrutura educacional municipal.

4.3.4 Implicações do redesenho da política federal

A compreensão do programa pelos professores e pela comunidade escolar não ocorreu de maneira homogênea nas Unidades Escolares na percepção dos coordenadores do SPI. Para alguns deles, isso decorre do contexto no qual o programa se inseriu, ou seja, se houve formação para os professores, existência de articulação entre eles e abertura da unidade escolar ao território. Diferentemente para os atores das Unidades Escolares, incluindo os próprios professores, a compreensão do programa pelos professores é uniforme em suas unidades, percepção justificada pela existência de formação e envolvimento de professores e coordenação pedagógica com o programa. Quanto à comunidade escolar, os professores entendem que há pouco conhecimento da comunidade sobre o programa que o enxerga como uma simples extensão da jornada escolar. Uma das causas pode estar no relato do professor P13, ao apontar que a comunidade não é totalmente informada sobre o programa. A partir desses relatos, mesmo sem uma pesquisa mais ampla, acredita-se que falhas de comunicação sobre o programa para a comunidade escolar vêm ocorrendo não apenas nas Unidades Escolares pesquisadas, mas também em outras unidades no município.

Nesse aspecto, verifica-se a necessidade de viabilizar instrumentos de política que possam melhorar a comunicação entre formuladores, implementadores e grupos-alvo, que consequentemente auxiliariam na eficiência da implementação do programa. Logo, a melhoria da comunicação na implementação passa por um gerenciamento de um sistema de informação que poderia ter o apoio da utilização de recursos tecnológicos, e um de seus benefícios fundamentais seria contribuir para a aquisição de conhecimento sobre o programa.

No que se refere à existência de autonomia dos atores no âmbito das Unidades Escolares para modificar ou adaptar o programa, segundo os atores pesquisados, fica

explícito, de modo geral, que havia autonomia, mas circunscrita à adaptação das diretrizes e princípios do programa ao contexto escolar para construir o projeto político-pedagógico, o currículo escolar, temáticas dos territórios do saber e adesão de turmas. Por sua vez, a participação da comunidade escolar na implementação do programa se deu por meio de consulta pública e conselho de escola para optar em aderir ou não ao programa.

Apesar de os atores pesquisados indicarem uma baixa discricionariedade na implementação do SPI, talvez por não a relacionarem à autonomia, observa-se a existência de discricionariedade dos implementadores no âmbito das Unidades Escolares na adaptação do programa de acordo com o contexto local, seguindo uma linha tradicional do sistema de políticas públicas que permite que certas decisões sejam tomadas no momento da implementação, desde que não haja reformulação da política. Tal natureza da implementação com a política do SPI, em seu viés prospectivo, vem ao encontro do que analistas de política já constataram, que nesse desenho seus formuladores não controlam a implementação.

Ao analisar os instrumentos de política utilizados pelo programa na percepção dos atores pesquisados de forma conjunta, destacam-se primeiramente aqueles mais identificados por grande parte deles: financiamento, conhecimento sobre o programa e a política de educação em tempo integral e capacitação. Em segundo plano, aparecem os instrumentos: incentivos econômicos, delegação de autoridade e relação de negociação.

Dos instrumentos que conectam formuladores do programa e atores locais, considerando a visão de todos os atores implementadores pesquisados, evidenciam-se: representação popular; delegação de autoridade; conhecimento; capacitação e relações de negociação, o que indica um reconhecimento do esforço da gestão educacional do município em propiciar uma aproximação com implementadores por meio não apenas da apresentação, mas principalmente do debate do programa. Assinalam-se nesse aspecto instrumentos de regulação e mediação de conflitos pouco identificados pelos implementadores de âmbito das Unidades Escolares, mas cuja utilização colaboraria de forma significativa com essa conexão.

Os instrumentos mais identificados pelos respondentes que contribuíram com a eficiência da implementação do programa são: financiamento, capacitação e conhecimento. Na sequência surgem outros instrumentos que, em conjunto, listam como significativos: incentivos econômicos, relações de negociação e recursos tecnológicos. A identificação desses instrumentos parece apontar que os implementadores enxergam na gestão do programa a busca por melhor viabilizar sua implementação. Observa-se, também, que outros instrumentos como discricionariedade e consultoria especializada, pouco identificados, poderiam trazer importantes contribuições para a eficiência da implementação do programa.

No tocante à receptividade da comunidade escolar ao SPI, tanto coordenadores do programa quanto atores de âmbito das Unidades Escolares demonstraram que houve preocupações e desconfianças iniciais. Os coordenadores do SPI ressaltaram a importância da gestão democrática e valorização dos saberes da comunidade na construção do programa. Da percepção dos atores das Unidades Escolares fica explícito que somente após a comunidade escolar vivenciar e conhecer melhor o programa a aceitação passou a ser mais efetiva, sinalizando que a utilização do instrumento *conhecimento* na implementação do programa ficou aquém da real necessidade das Unidades Escolares, o que prejudicou a receptividade inicial do programa. Além desse, outros instrumentos, ressaltando-se os que conectam formuladores e implementadores de base, por exemplo, representação popular e relações de negociação têm forte potencial de aprimorar a receptividade de um programa público educacional por parte daqueles envolvidos diretamente com o problema que se objetiva enfrentar.

Sobre a compreensão e as implicações da implementação do SPI, é importante frisar que os temas abordados a seguir fazem parte de perguntas referentes ao período posterior à implementação inicial do programa em 2016, abarcando o período de 2017 à atualidade, correspondendo à continuidade da implementação do programa por outra gestão municipal com visão ideológica diversa daquela que criou o programa. Assim, as respostas dos atores pesquisados recebem influência da forma como essas gestões trabalharam para viabilizar o programa.

Sobre o comprometimento da comunidade escolar com o programa, os atores pesquisados, de forma geral, sinalizaram um grau de médio para alto, o que, apesar de problemas como falta de professor, espaços e tempo adequados, restrição de recursos externos e falta de uma avaliação do programa, representa um esforço da comunidade escolar em manter o programa, enxergando nele potencialidades que contribuem com a melhoria da qualidade da educação municipal, como a elevação da jornada para alunos e professores, maior envolvimento entre escola e comunidade e melhoria no atendimento aos alunos, entre outros.

Por outro lado, constata-se uma divisão no que se refere à satisfação dos atores com o resultado da implementação do programa. Os coordenadores do SPI se mostraram insatisfeitos com os resultados apresentados pelo programa, assinalando que, apesar de o programa ser bem-sucedido, faltam condições adequadas para avançar e ampliá-lo na busca de uma melhoria da educação no município, como aparece em seus relatos. Nesse sentido, é destacado por C1 a importância do *Fórum de educação integral para uma Cidade Educadora*,

espaço para discutir a educação integral na cidade de São Paulo. Já a maioria dos atores das Unidades Escolares demonstrou estar satisfeita ou parcialmente satisfeita com o programa, no entanto não eles isentam o programa de diversas críticas em seus relatos.

Os pontos positivos que aparecem em algum momento para o conjunto dos atores pesquisados são direcionados para contribuição que o programa tem gerado na melhoria da construção da aprendizagem dos estudantes. No que se refere às críticas muito citadas e que parece tratar-se de temas prioritários na percepção do conjunto dos atores, estão a falta de profissionais da educação para ampliação de jornada, a necessidade de adequação de tempo e espaço, a necessidade de formação dos profissionais, a carência de estrutura física e a falta de apoio da SME.

Na questão sobre como avaliavam o programa, na percepção dos atores pesquisados, tanto a escola quanto a comunidade escolar como um todo beneficiaram-se com o SPI por proporcionar aprendizagens significativas aos alunos; melhora na relação da escola com a comunidade; a ampliação das refeições (item importante principalmente nas comunidades mais carentes); redução da evasão escolar, entre outros. Apesar dos benefícios, o programa foi passivo de críticas, algumas já abordadas e outras apontadas aqui como dificuldade de conciliar o horário para os professores, carência de recursos e falta de conhecimento das famílias sobre o programa. Trata-se de pontos importantes, necessários para continuação do programa e plausíveis de serem corrigidos por meio de instrumentos de acompanhamento ou monitoramento do programa realizado não apenas no momento da implementação, mas também no decorrer do desenvolvimento do programa de forma constante e consistente, na linha defendida por Aguilar Villanueva (2008), cuja solução de problemas públicos implique uma ação sustentada no tempo e que, no caso do SPI, depende da vontade política da outra gestão que assumiu a administração municipal com ideologia partidária diversa daquela que implementou o programa.

Apesar de o foco deste estudo não ser a avaliação do SPI, pelas respostas dos atores de âmbito das Unidades Escolares quanto às questões sobre suas percepções acerca da satisfação e avaliação do programa, observa-se a repetição de pontos críticos já apresentados pelo PME, como falta de adequação de espaço, carência de infraestrutura e falta de formação para os educadores. Nessa perspectiva, o modelo prospectivo, mesmo envolvendo um processo participativo, demonstra apresentar problemas de implementação que se repetem, reforçando a concepção de *deixar para a implementação* certas decisões, tratando a lacuna entre formuladores da política e os implementadores da base das Unidades Escolares como contingência do sistema de elaboração de sua política.

Nessa linha de raciocínio, faz sentido o alerta de Arretche (2001) ao afirmar que avaliar os resultados de um programa como fracasso ou sucesso pela redução da distância entre formulação e implementação é simplista, visto que tal distância é uma contingência da própria ação pública. Ademais, fruto desse distanciamento, a autora elenca motivos pelos quais, raramente, um programa é implementado de acordo com sua concepção original, como mudanças frequentes nos recursos, prioridades e influência relativa dos agentes encarregados da implementação; possíveis mudanças nos interesses e influência dos *stakeholders*[52] entre o momento da formulação e o da implementação, alterando suas decisões em colaborar com a implementação; e eventuais pontos de estrangulamento que se traduz, por exemplo, como o desconhecimento ou a não aceitação do programa pelos implementadores às condições institucionais (fiscal, administrativa etc.), compromissos e lealdades de ordem política para realizar os objetivos previstos, estrutura de incentivos, entre outros.

Nesse ponto, vale assinalar que *deixar para a implementação* certas decisões reforça o importante papel dos implementadores como agentes fazedores de política tanto no momento em que esta é posta em ação quanto depois dos aprendizados com as experiências de seus resultados. É nesse sentido que a implementação é caracterizada pela falta de previsibilidade, que ocorre na visão de Pressman e Wildavsky (1984, p. 169-170), porque a compreensão concreta dos problemas somente se dá depois de terem sido resolvidos, ou seja, as implicações mais completas de uma concepção frequentemente só podem ser observadas depois de terem sido experimentadas e adaptadas, logo as políticas são transformadas por meio da implementação. Tal concepção já assimilada pelos analistas e avaliadores de política dá aos implementadores uma atuação extremamente relevante, mas pouco eficiente no que se refere a seu papel participativo.

Por fim, ao analisar os determinantes e as implicações do redesenho da política federal com o SPI, não seria pertinente questionar se a forma de participação social desenhada para seu processo de formulação e implementação, bem como o do PME, estão utilizando instrumentos adequados e capazes para aproximar formuladores e implementadores cuja prioridade seja buscar o atendimento das demandas daqueles diretamente envolvidos e afetados pelo problema público. Majone (1978 *apud* Aguilar Villanueva, 1992, p. 28) argumenta que, em uma democracia, a escolha e o desenvolvimento de uma política devem ser partes integrantes da discussão e da persuasão recíproca dos atores participantes de sua formulação, aceitação e implementação. Entende-se, assim, que essa é uma questão que

[52] Grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados.

deveria pautar constantemente o debate para, além do aprimoramento da participação social, avançar na construção de bases políticas em prol da democracia participativa, quiçá um dia, de forma plena.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O debate sobre educação integral na escola pública ganhou corpo nos últimos anos, principalmente por conta do PME, ao colocar em prática a elevação da jornada escolar, inicialmente, por meio de uma política compensatória. No Município de São Paulo, o redesenho desse programa com o SPI representa um avanço em direção a essa modalidade educacional, e sua continuidade até o momento, atravessando gestões políticas municipais com visões ideológicas diversas, demonstra a força de sua concepção e a potencialidade da ampliação de sua implantação. Além disso, sua viabilidade deve-se fundamentalmente à força de seus implementadores que se comprometeram com a proposta do programa, tornando-o uma realidade na educação municipal. No entanto, problemas de implementação identificados no programa, mostrando-se como limitações para sua adesão, poderiam ser minimizados com a utilização mais adequada de instrumentos de política, por exemplo, acompanhamento e monitoramento, contribuindo, assim, com a melhoria na eficiência de sua implementação. Outro elemento importante para um melhor entendimento do processo de implementação do SPI está na inclusão da análise satisfatória ao considerar o contexto em que se gestou o programa.

Ao final deste estudo, percebe-se entre os educadores, principalmente nas escolas, a falta de instrumentos de política que propiciem melhorias na implementação do SPI e um maior debate sobre a viabilidade da educação integral, considerando seus limites e potencialidades, além de instrumentos de participação mais efetivos e que envolvam com maior amplitude as Unidades Escolares no processo de elaboração de políticas desde o debate da agenda do governo, passando pela formulação, implementação e avaliação.

Observa-se também a importância dessa participação, visto que são os *mecanismos de poder* a serem utilizados e suas relações que determinam os rumos do processo de elaboração de política, considerando seus elementos influenciadores como o subsistema de política, sistema de crenças e as mais recentes redes sociais. Na esfera da política educacional, dada a complexidade que envolve os problemas públicos, a participação dos implementadores de base em seu processo de elaboração carece de mecanismos que vão além de consulta pública, seminários ou debates pontuais. É necessário avançar para outras formas de inserção desses atores, principalmente daqueles envolvidos e afetados diretamente por eles, com tratamentos mais profundos e contínuos dos problemas que se pretende corrigir.

Há uma vasta literatura sobre o papel dos implementadores da base envolvidos diretamente com o problema como reais fazedores de política, reconhecendo um atributo de importância significativa para suas funções necessárias para transformar a política em prática. No entanto, esse *fazer política*, normalmente trabalhado no momento da implementação com ou sem alguma participação destes em sua formulação, torna de fato a lacuna entre eles uma contingência.

No caso da política educacional direcionada às Unidades Escolares, trabalhar na busca de criar uma *conexão participativa permanente* para reduzir essa lacuna de forma significativa representaria não tratá-la como característica natural do sistema de elaboração da política, mas como ponto crítico, ou indicador-chave de análise e avaliação.

Uma possibilidade plausível seria a criação de uma instância municipal permanente e talvez independente que participe de deliberações e acompanhamento de políticas e programas direcionados às Unidades Escolares e/ou constituída a partir dos Conselhos de Escola, de maneira que a alternância na gestão municipal não afete suas deliberações de forma unilateral.

Assim, no âmbito do ensino básico, a constituição de uma conexão dessa natureza que envolva as atores das Unidades Escolares no processo de elaboração de política faz-se necessária tanto para reduzir a lacuna entre formuladores e implementadores como para tornar o processo de implementação mais eficiente, com o intuito do atingimento das demandas locais. Para a constituição de tal mecanismo podem-se consultar recomendações de analistas de política como Aguilar Villanueva, salientando que propostas de solução bem estruturadas envolvem recursos intelectuais, legais, fiscais, políticos e administrativos disponíveis. E outros como Sabatier, propondo a estruturação de um sistema colaborativo nas trocas entre os atores.

Tendo em vista que os atores políticos atuam em uma arena com sistemas complexos e respeitando limites, ter atuação em deliberações e o acompanhamento, funções que normalmente seriam dos formuladores, poderiam estar atrelados à corresponsabilidade aos implementadores da base das Unidades Escolares. Nesse aspecto, guardadas as devidas separação de funções do sistema político e suas organizações, o desenho retrospectivo se aproxima mais da redução da lacuna entre formuladores e implementadores com relação ao prospectivo, no entanto ambos os desenhos carecem de mecanismos de uma *conexão participativa permanente*.

Nesse sentido, sugerem-se análises investigativas sobre novos mecanismos que possam mitigar a lacuna entre formulação e implementação, mecanismos que criem uma

conexão entre formuladores da política e os implementadores da base das Unidades Escolares e a comunidade escolar por estarem em contato direto com os problemas a serem enfrentados pelas políticas a eles direcionadas. Estes devem fazer parte professores, coordenadores pedagógicos, equipe diretiva, demais funcionários e também das famílias da comunidade escolar, aproveitando, por exemplo, a experiência dos Conselhos de Escola. Ademais, que essas investigações possam apontar a viabilidade de tal mecanismo, ou de outros, considerando formas de incentivo de participação da base local por meio de recursos financeiros, jurídicos, organizacionais, de planejamento escolar, entre outros. Por fim, este estudo não teve a pretensão de finalizar conclusões acerca do tema, e sim trazer novas considerações que possam contribuir com esse debate.

REFERÊNCIAS

ABREU, Valéria Fernandes de; BERNADO, Elisangela da Silva. Políticas públicas educacionais em foco: o PME em discussão. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação,** v. 11, n. 1, p. 2-21, 2016.

AGUILAR, Luiz Enrique. **Estado desertor:** Brasil-Argentina nos anos de 1982-1992. Campinas: LaPPlanE/FE/R.Vieira, 2000.

AGUILAR, Luiz Enrique. Posibilidades de abordaje comparativo: Las regularidades causales en la adopción e implementación de políticas públicas educativas. **Pensameinto Educativo**, Santiago de Chile, v. 31, p. 283-305, dez. 2002.

AGUILAR, Luiz Enrique. **A política pública educacional:** sob a ótica da análise satisfatória. Campinas: Leitura Crítica, 2013.

AGUILAR, Luiz Enrique. **Ciclo da política in Brewer; deLeon, 1983**. Produção Acadêmica, Faculdade de Educação, 2019.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio introdutório. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992. p. 15-84.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Estudio introductorio. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Porrúa, 1993.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. Marco para el análisis de las políticas públicas, **Administración y Ciudadanía**, v. 3, n. 2, 2008.

ALVES, Vinicius Borges. **Educação integral e escola de tempo integral no Brasil:** uma análise do "PME". 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2013.

ANDRADE, Marcelo M. T.; DINIZ, Eduardo H. Previsão de Informações para Avaliar Políticas Públicas: O Caso da Inclusão Financeira. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 19, p. 508-524, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.1590/1982-7849rac20151864. Acesso em: 19 set. 2021.

ANSELL, Christopher; SORENSEN Eva; TORFING, Jacob. Improving Policy Implementation Through Collaborative Policymaking. **Policy & Politics**, v. 45, n. 3, p. 467-486, 2017.

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n. 83, p. 11-35, 2017.

ARENDT, Hannah. **O que é política?** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Ursula Ludz: Bertrand Brasil, 2002.

ARRETCHE, Marta T. S. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. *In*: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.).

Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais. São Paulo: IEE/PUC, Cenpec, Cedac, 2001.

ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz; SILVA, Celso Mendes Ferreira da. Integral education, time and space: problematizing concepts. **Educação: Teoria e Prática**, v. 27,n. 56, p. 542-561, 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Editora Lisboa, 1979.

BARROS, Ricardo Paes de; COUTINHO, Diana; MENDONÇA, Roseane. Desafios ao crescimento inclusivo brasileiro. **Interesse Nacional**, [*S.l.*], v. 8, n. 32, p. 1-8, 2016. Disponível em: http://interessenacional.com.br/2016/01/05/desafios-ao-crescimento-inclusivo-brasileiro/. Acesso em: 4 ago. 2020.

BBC/BRASIL. Brasil tem democracia forte, mas incompleta, afirmam analistas. 6 maio, 2010. https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2010/05/100506_democracia_brasil. Acesso em: 7 set. 2020.

BENDRATH, Eduard A. A educação como commodity: a política de organismos internacionais. **Colloquium Humanarum**, v. 5, n. 1, p. 41-52, 2008. Disponível em: http://revistas.unoeste.br/index.php/ch/article/view/256. Acesso em: 16 abr. 2020.

BERMAN, Paul. El estudio de la macro y micro implementación. *In*: VILLANUEVA, Luís F. Aguilar (org.). **La implementación de las políticas.** México: Porrúa, 1993. p. 281-321.

BITTENCOURT, Jane. Educação integral no contexto da BNCC. **Revista e-Curriculum**, São Paulo, v. 17, n. 4, p. 1759-1780, out./dez. 2019. Disponível em: https://revistas.pucsp.br/curriculum/ article/view/41726. Acesso em: 29 nov. 2021.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora, 1994.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. **Lei n.º 10.172/2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação (2001-2010). Brasília, 2001.

BRASIL. **Portaria Interministerial n.º 17, de 24 de abril de 2007**. Institui o PME, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Brasília, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2446-port-17-120110&category_slug=janeiro-2010-pdf&Itemid=3 0192. Acesso em: 5 out. 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Série Mais Educação Integral**: texto referência para o debate nacional. Brasília: Secad/MEC, 2009a.

BRASIL. **Portaria n.º 971, de 9 de outubro de 2009**. Institui no Ministério da Educação o Programa Ensino Médio Inovador – o ProEMI. Brasília, 2009b. Disponível em: http://educacaointegral.mec.gov.br/images/pdf/port_971_09102009.pdf. Acesso em: 12 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto n.º 7.083, de 27 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília, 2010a. Disponível em: http://educacaointegral.mec.gov.br. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual de educação integral para obtenção de apoio financeiro através do programa dinheiro direto na escola – PDDE, no exercício de 2010**. Brasília: MEC, Secad, 2010b.

BRASIL. **Resolução CNE/CEB n.º 4, de 13 de julho de 2010**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. Brasília, 2010c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/rceb004_10.pdf. Acesso em: 5 maio 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **PME passo a passo**. Brasília: MEC, Secad, 2011. Disponível em: portal.mec.gov.br/dmdocuments/passoapasso_maiseducacao.pdf. Acesso em: 8 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n.º 7, de 12 de abril de 2012.** Dispõe sobre os procedimentos de adesão e habilitação e as formas de execução e prestação de contas referentes ao Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), e dá outras providências. Brasília, 2012a. Disponível em: http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/3517-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-7-de-12-de-abril-de-2012. Acesso em: 6 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n.º 21, de 22 de junho de 2012**. Destina recursos financeiros, nos moldes e sob a égide da Resolução n.º 7, de 12 de abril de 2012, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com os Programas Mais Educação e Escola Aberta. Brasília, 2012b. Disponível em: https://www.fnde.gov.br. Acesso em: 6 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução n.º 34, de 6 de setembro de 2013**. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com o PME. Brasília, 2013a. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/31051539/do1-2013-09-09-resolucao-n-34-de-6-de-setembro-de-2013-31051535. Acesso em: 19 set. 2020.

BRASIL. **Resolução SE n.º 49, de 19 de julho de 2013**. Dispõe sobre a organização e o funcionamento das escolas estaduais do Programa Ensino Integral de que trata a Lei Complementar n.º 1.164, de 4 de janeiro de 2012, e dá providências correlatas. Brasília, 2013b. Disponível em: https://www.educacao.sp.gov.br/noticia/professores-e-funcionarios/confira-os-documentos-e-manuais-do-novo-modelo-de-escola-de-tempo-integral. Acesso em: 12 jul. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 3 maio 2019.

BRASIL. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros**. Marco Aurélio Costa e Bárbara Oliveira Marguti (ed.). Brasília: IPEA, 2015.

BRASIL. **Portaria n.º 1.144, de 10 outubro de 2016**. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Diário Oficial da União, Brasília, 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=down load&alias=49131-port-1144mais-educ-pdf&category_slug=outubro-2016-df&Itemid= 30192. Acesso em: 7 out. 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Proposta preliminar. Terceira versão. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: http://basenacionalcomum.mec. gov.br/. Acesso em: 23 jun. 2020.

BRASIL. **LDB**: Lei de diretrizes e bases da educação nacional. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018a. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/544283/lei_de_diretrizes_e_bases_2ed.pdf. Acesso em: 3 maio 2019.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Novo Mais Educação**: Caderno de Orientações Pedagógicas – Versão II. Brasília, 2018b.

BRASIL. **Portaria n.º 1.938, de 6 de novembro de 2019**. Institui o Programa Educação em Prática. Brasília, 2019a. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1.938-de-6-de-novembro-de-2019-226514499. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Portaria n.º 2.116, de 6 de dezembro de 2019**. Estabelece novas diretrizes, novos parâmetros e critérios para o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), em conformidade com a Lei n.º 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Brasília, 2019b. Disponível em: http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.116-de-6-de-dezembro-de-2019-232132483. Acesso em: 11 jun. 2020.

BRUM, Mara Lucia Teixeira; ORTH, Miguel Alfredo. As políticas públicas educacionais: o PME e o desafio da educação integral: um olhar a partir dos gestores e oficineiros. **Revista Gestão Universitária**, v. 6, 2016. Disponível em: http://gestaouniversitaria.com.br/artigos/as-politicas-publicas-educacionais-o-programa-mais-educacao-e-o-desafio-da-educacao-integral-um-olhar-a-partir-dos-gestores-e-oficineiros. Acesso em: 9 abr. 2020.

CARARO, Marlene de Fátima. **O PME e suas interfaces com outros programas sociais federais no combate à pobreza e à vulnerabilidade social**: intenções. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Educação. Espírito Santo, 2015.

CARDOSO, Cintia Aurora Quaresma. **Programa Novo Mais Educação (2016) e sua concepção de educação em tempo integral**. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Estudos Transdisciplinares em Educação Básica, Programa de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica, Belém, 2018.

CARVALHO, Maria L.; BARBOSA, Telma R. C. G.; SOARES, Jeferson B. Implementação de política pública: uma abordagem teórica e crítica. *In*: COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE GESTIÓN UNIVERSITARIA EN AMÉRICA DEL SUR, X, 2010. **Anais [...]** Mar del Plata, 2010. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/97020. Acesso em: 8 out. 2020.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CASTANHO, Marisa Irene Siqueira; MANCINI, Silvana Gomes. Educação integral no Brasil: potencialidades e limites em produções acadêmicas sobre análise de experiências. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 90, p. 225-248, mar. 2016.

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1015-1035, out. 2007. Disponível em: http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302007000300018&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 maio 2020.

CAVALIERE, Ana Maria. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. **Em Aberto**, v. 21, n. 80, 2009.

CAVALIERE, Ana Maria. Escola pública de tempo integral no Brasil: filantropia ou política de Estado. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129 p. 1205-1222, out./dez. 2014.

CLAUDIO, Claudemiro E. *et al*. **Política e práticas formativas em confronto na cidade de São Paulo a partir da gestão Paulo Freire (1989-1992):** representação de professores sobre a escola. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa; MARQUES, Luciana Pacheco; BRANCO, Verônica. Políticas públicas municipais de educação integral e(m) tempo ampliado: quando a escola faz a diferença. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 355-378, jun. 2014. Disponível em: http://www.SciELO .br/SciELO .php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362014000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 maio 2020.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa; MAURICIO, Lúcia Velloso. Sobre tempo e conhecimentos práticos na escola de tempo integral. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 1095-1112, dez. 2016. Disponível em: http://www.SciELO .br/SciELO .php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362016000401095&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 maio 2020.

COSTA, Lívia M. D. da. **O papel do FNDE no arranjo federativo brasileiro:** uma compreensão a partir da análise da implementação do PME. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

CUNHA, Eudes Oliveira; DANTAS, Lys M. V.; VERHINE, Rober E. Subsídios teóricos para estudos sobre implementação de políticas educacionais nas redes/escolas municipais no Brasil. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 12, n. 23, nov. 2018.

DAGNINO, Renato. Metodologia de análise de políticas públicas. *In*: DAGNINO, Renato *et al*. **Gestão estratégica da inovação:** metodologias para análise e implementação. Taubaté: Cabral Universitária, 2000. p. 51-113.

DELEON Peter; DELEON Linda. What Ever Happened to Policy Implementation? An Alternative Approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, Oct. 2002. Disponível em: https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003544. Acesso em: 10 ago. 2020.

DELLORS, Jacques *et al*. **Educação:** um tesouro a descobrir. Relatório para a Unesco da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. 1999. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000109590_por. Acesso em: 4 mar. 2020.

DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 82, 2009.

DOURADO *et al*. Qualidade da educação socialmente referenciada na construção do sistema nacional de educação. *In*: AZEVEDO, Janete Maria Lins de; AGUIAR Márcia Ângela da S. (org.). **Qualidade social da educação básica**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. p. 99-141. Disponível em: https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/3-Coletanea/COLETANEA2.pdf. Acesso em: 28 mar. 2020.

DRAIBE Sônia M.; RIESCO, Manuel. Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina; um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, Porto Alegre, v. 13, n. 27, maio./ago. 2011.

DYER, Caroline. Researching the Implementation of Educational Policy: A backward mapping approach. **Comparative Education**, v. 35, n. 1, p. 45-61, 2010. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3099466?seq=8#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 12 ago. 2020.

DUTRA, Roberto. Diferenciação funcional e sociologia da modernidade brasileira. **Política e Sociedade**, v. 15, n. 34, p. 77-109, 2016.

ELDER, Charles D.; COBB, Roger W. Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (org.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Porrúa, 1993. p. 77-104. (Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología.)

ELMORE, Richard F. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La implementación de las políticas**. México: Porrúa, 1993. p. 185-249.

ELMORE, Richard F. Backward mapping: Implementation research and policy decisions. **Political Science Quarterly**, p. 601-616, 1979. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/pdf/2149628.pdf. Acesso em: 6 jul. 2021.

EWERTON, Andréa N. **Estudo de caso da educação integral do Distrito Federal no período de 2007 a 2018:** distanciamento entre a formulação e a implementação no enfrentamento das desigualdades sociais. 2019. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais/Fundação Perseu Abramo, São Paulo, 2019.

FARAH, Marta Ferreira dos Santos. Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". **Revista de Administração**

Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 959-979, dez. 2016. Disponível em: http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000600959&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 13 ago. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio de. Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 13-36, maio/ago. 2012.

FERLA, Valdiane C.; BATISTA, Eraldo C; SOUZA, Marilza M. Educação integral ou educação de tempo integral? Uma análise do PME e do Projeto Guaporé de Educação Integral nas Escolas Estaduais de Rolim de Moura – RO. **Diálogo**, Canoas, n. 37, p. 53-66, abr. 2018. Disponível em: https://revistas.unilasalle.edu.br/index.php/Dialogo. Acesso em: 15 mar. 2020.

FERREIRA, Helen Betane; REES, Dilys Karen. Educação integral e Escola de Tempo Integral em Goiânia. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 40, n. 1, p. 229-251, mar. 2015. Disponível em: http://www.SciELO.br/SciELO .php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362015000100229&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 maio 2020.

FERREIRA, Giovandro Marcus. As origens recentes: os meios de comunicação pelo viés do paradigma da sociedade de massa. *In*: HOHLFELDT, Antonio, MARTINO, Luiz C., FRANÇA, Vera Veiga (org.). **Teorias da comunicação:** conceitos, escolas e tendências. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 99-118.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas "estado da arte". **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 79, p. 257-272, ago. 2002. Disponível em: http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302002000300013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 maio 2020.

FIGUEIREDO, Jacqueline S. B. **A educação em tempo integral no estado de Minas Gerais:** análise da política e seus efeitos. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

FIGUEIREDO, Sabrina O. **Políticas públicas como sistemas adaptativos complexos:** implicações das interações no desenvolvimento de uma política pública de segurança. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, UFES, Espírito Santo, 2015.

FLACH, Simone de Fátima. Ensino fundamental no Brasil: previsões legais e ações governamentais para a ampliação do atendimento, da duração e do tempo escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 88, p. 739-762, set. 2015. Disponível em: http://www.SciELO .br/SciELO .php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362015000300739&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 abr. 2020.

FLORENCIO, Lourdes Rafaella Santos; FIALHO, Lia Machado Fiuza; ALMEIDA, Nadja Rinelle Oliveira de. Política de formação de professores: a ingerência dos organismos internacionais no brasil a partir da década de 1990. **Holos**, [*S.l.*], v. 5, p. 303-312, nov. 2017. Disponível em: http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/5757. Acesso em: 21 abr. 2020.

FONSECA, Jorge Alberto Lago. **Ampliação do tempo escolar:** uma política no contexto da prática escolar no Brasil e na Argentina. 2014. Tese (Doutorado) – Programa de Pós em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2014.

FOUCAULT, Michel. Como se exerce o poder? *In*: DREYFUS, Hubert; RABINOW, Paul. **Michel Foucault, uma trajetória filosófica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995. p. 239-250.

FREIRE, Paulo. **Política e educação.** São Paulo: Cortez, 1993.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação:** métodos e epistemologias. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Refletindo sobre critérios de qualidade da pesquisa qualitativa. **Revista Eletrônica de Gestão Organizacional**, v. 3, n. 2, p. 81-89, maio/ago. 2005.

GOMES, Marco A. O.; LÔBO, Claudia. B.; FERRAZZO, Gedeli. As formas de materialização das políticas de educação integral em Rondônia. **Revista HISTEDBR** [*on-line*], Campinas, n. 69, p. 100-123, 2017.

GUIMARÃES, Keila Roberta Cavalheiro. **Ampliação do tempo escolar:** organização do trabalho Pedagógico na Escola Rio Tapajós, no Município de Belém – Pará. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2018.

GUNN, Lewis A. Why is Implantation so Difficult?. **Management Services in Government**, v. 33, p. 169-176, 1978.

HAM, Christopher; HILL; Michael. **O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno**. Campinas: Unicamp, 1996.

HAYASHI, Marcelo Innocentini; KERBAUY, Maria Teresa Miceli. A educação integral na produção acadêmica de teses e dissertações em educação (2010-2015). **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação – RIAEE**, Araraquara, v. 11, n. 2, p. 836-854, abr./jun. 2016.

HECLO, Hugh. Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (org.). **Problemas públicos y agenda de gobierno**. México: Porrúa, 1993. p. 257-284. (Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología.)

HILL, Michael. Implementação: uma visão geral. *In*: SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas:** coletânea. Brasília: ENAP, 2006. v. 2, p. 61-89.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política pública:** seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HUDSON, Bob; HUNTER, David; PECKHAM, Stephen. Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 1, p. 1-14, 2019. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/25741292.2018.1540378. Acesso em: 2 set. 2021.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório Redesenho do Programa Cultura Viva**: Grupo de Trabalho Cultura Viva. Brasília: Ipea e MinC, 2012.

JACOMELI, Mara Regina Martins; BARÃO, Gilcilene de Oliveira Damasceno; GONÇALVES, Leandro Sartori. Educação integral do homem e a política educacional brasileira: limites e contradições. **Revista HISTEDBR** [*on-line*], v. 17, n. 3, p. 842-860, 2017.

JEFFREY, Débora C. A. Educação integral na perspectiva do PME: uma análise do marco legal. *In*: MACIEL, Antônio C.; GANZELI, Pedro; COSTA, Silmara A. da. **Sentidos da educação integral:** conceitos, programas e implicações na realidade educacional. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018.

JESUS, Angélica Cândida de. **O ideário de Anísio Teixeira e as propostas atuais para a escola pública de tempo integral.** 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de Goiás, Goiânia, 2014.

JESUS E SILVA, Ana Maria Clementino. **As tensões e contradições das políticas educacionais brasileiras dos governos de Lula e Dilma Rousseff:** o Ideb e o PME. 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2019.

JORNAL DO PAÍS. Após fim de programa, MEC diz que vai manter tempo integral no ensino médio, 15 ago. 2019. Disponível em: https://www.jb.com.br/pais/2019/08/1013688-apos-fim-de-programa--mec-diz-que-vai-manter-tempo-integral-no-ensino-medio.html. Acesso em: 13 jun. 2020.

KLEBIS, Augusta B. S. Oliveira; PAIOLA, Osmaria Gomes; LIMA, Samara Correia. Educação integral: impasses e perspectivas dos programas mais educação e cidadescola – Presidente Prudente. **Colloquium Humanarum**. v. 12, n. 3, p. 106-122, 2015.

LACERDA, Lilian dos Santos. **Espaço e tempo integral na escola:** os impasses da formação na sociedade moderna. 2019. Tese (Doutorado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Faculdade de Educação, São Paulo, 2019.

LASSWELL, Harold D. **Politics:** Who Gets What, When, How. Cleveland: Meridian Books. 1956.

LEANDRO, Karine de Sousa. **Programa Educação Integral:** escolarização ou custódia? 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014.

LIBÂNEO, José Carlos. Políticas educacionais no Brasil: desfiguramento da escola e do conhecimento escolar. **Cadernos de Pesquisa**, v. 46, n. 159, p. 38-62, jan./mar. 2016. Disponível em: http://dx.doi.org/10.1590/198053143572. Acesso em: 7 mar. 2017.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Admnistração Pública**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 1, p. 46-63, fev. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/P6PyYQxQhpwpZNbSvXKkkkL/?lang=pt. Acesso em: 10 ago. 2020.

LINDBLOM, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas públicas.** Madrid: Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

LIPSKY, Michael. **Burocracia de nível de rua:** dilemas do indivíduo nos serviços públicos. Brasília: Enap, 2019.

LOTTA, Gabriela. **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. A. **Pesquisa em educação:** abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARQUES, Suely M. **Pensar e agir na inclusão escolar de crianças com necessidades educacionais especiais decorrentes de uma deficiência, a partir de referenciais freirianos:** rupturas e mutações culturais na escola brasileira. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, Universidade Lumiére Lion, São Paulo, 2007.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995. Disponível em: https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/5/2/145/880350. Acesso em: 1.º out. 2021.

MAURÍCIO, Lúcia V. Ampliação da jornada escolar: configurações próprias para diferentes contextos – Brasil e Europa. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 85, p. 875-898, out./dez. 2014.

MENDONÇA, Patricia Moulin. **O direito à educação em questão:** as tensões e disputas no interior do PME. 2017. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2017.

MENEZES, Janaína S. S. Educação em tempo integral: direito e financiamento. **Educação em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 137-152, set. 2012. Disponível em: http://www.SciELO .br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S0104-4060201200030001 0&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 maio 2020.

MESSA, Elaine Cristina Panini *et al*. Escola de tempo integral *versus* formação humana integral: experiências de uma escola do Município de Campinas, São Paulo. **Cadernos CEDES**, Campinas, v. 39, n. 108, p. 193-208, ago. 2019. Disponível em:

http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622019000200193&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 abr. 2020.

MIGUEL, Katia Cristina Deps. **PME:** uma análise do projeto pedagógico. 2015. 165 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, Instituto de Biociências de Rio Claro, 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (org.). **Avaliação por triangulação de métodos:** abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 10. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2007.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; COSTA, António Pedro. Fundamentos teóricos das técnicas de investigação qualitativa. **Revista Lusófona de Educação**, Lisboa, v. 40, n. 40, p. 139-153, 2018.

MOELECHK, Sabrina. Políticas de educação integral para o ensino médio no Rio de Janeiro: uma ampliação do direito à educação? **Currículo sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 145-159, jan./abr. 2018.

MONTEIRO, Espedito Saraiva; SCAFF, Elisângela Alves da Silva. A pesquisa em educação integral no âmbito das. Políticas públicas no Brasil. **Revista Exitus**, Santarém, v. 5, n. 2, p. 12-26, jul./dez. 2015.

MORLINO, Leonardo. Explicar la calidad democrática: qué tan relevantes son las tradiciones autoritarias? **Revista de Ciencia Política**, Chile, v. 27, n. 2, p. 3-22, 2007.

MOSNA, Rosa Maria Pinheiro. **Avaliação da política pública "PME" em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul**. 2014. 249 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUES, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, dez. 2014. Disponível em: http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362014000400010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 abr. 2020.

MULLER, Pierre. **Les Politiques Publiques**. 8. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2010.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Bezerra. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 31-45, jul./dez. 2006. Disponível em: http://encontroamericalatina.ccsa.ufrn.br/ojs/index.php/interface/article/view/203/181. Acesso em: 14 ago. 2020.

O ESTADO DE S. PAULO. Redes sociais deixam sociedade mais vulnerável. 16 dez. 2018. Disponível em: https://link.estadao.com.br/noticias/cultura-digital,as-redes-sociais-sao-

terriveis-diz-veterano-da-internet,70002646455. Acesso em: 10 out. 2020.

OLIVEIRA, Angela Maria Gonçalves de. **O projeto de educação em tempo integral no estado do Amazonas e o direito à educação.** 2019. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

OLIVEIRA, José Antônio P. de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000200006. Acesso em: 22 set. 2021.

PACHECO, Reinaldo T. B. **O espetáculo da educação:** os centros educacionais unificados do Município de São Paulo como espaços públicos de lazer. 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

PAOLIS, Marcela de. **Gestão da ampliação da jornada escolar no ensino fundamental:** políticas e práticas. 20186 Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Construindo uma tipologia das políticas de educação integral em tempo integral. **Roteiro**, Joaçaba, v. 41, n. 3, p. 563-586, set./dez. 2016. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6183769. Acesso em: 15 abr. 2020.

PASSONE, Eric Ferdinando Kanai. Contribuições atuais sobre o estudo de implementação de políticas educacionais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 43, n. 149, ago. 2013.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. **Política educacional e inclusão social:** um estudo dos programas de ampliação da jornada escolar. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, 2013. Disponível em: http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/250763. Acesso em: 29 mar. 2020.

PESTANA, Simone Freire Paes. Afinal, o que é educação integral? **Revista Contemporânea de Educação**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 17, p. 24-41, jun. 2014.

PIO, Camila Aparecida. **A política pública brasileira de educação integral implementada pelos governos Lula (2003/2010):** o Programa Mais Educação. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2014.

POLÍTICA. *In*: MICHAELIS MODERNO DICIONÁRIO DA LÍNGUA PORTUGUESA. São Paulo: Melhoramentos, 2024. Disponível em: https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/politica. Acesso em: 20 fev. 2024.

PORTAL DA UNDIME. MEC confirma encerramento do Programa Novo Mais Educação, 17 mar. 2020. Disponível em: https://undime.org.br/noticia/17-03-2020-10-08-mec-confirma-encerramento-do-programa-novo-mais-educacao#. Acesso em: 13 jun. 2020.

PNAE – PROGRAMA NACIONAL DE ALIMENTAÇÃO ESCOLAR. O PNAE e a agricultura familiar – LabTIME/UFG. 2020. Disponível em: https://centrodeexcelencia.org.br/cursopnae/data/mod4_uni1_sl2.html. Acesso em 20 set. 2020.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.

PRIETO, Gustavo F. T.; LACZNSKI, Patrícia. São Paulo à venda: ultraneoliberalismo urbano, privatização e acumulação de capital (2017-2020). **Geoups – Espaço e Tempo**, [s. l.], v. 24, n. 2, 2020, p. 243-261. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/geousp/article/view/168529. Acesso em: 21 jan. 2022.

RABESCO, Rafaela. **Escola em tempo integral:** política educacional, gestão da pobreza e a produção social do consenso. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015.

REIN, Martin; RABINOVITZ, Francine F. La implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La implementación de las políticas**. México: Porrúa, 1993. p. xx-xx.

REIS, Fernanda Elias dos. **Estado e mercado na política educacional brasileira:** uma análise do PME e da educação em tempo integral. 2014. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional em Saúde) – Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2014.

VAQUERO, Benjamín Revuelta. La implementación de políticas públicas. **Díkaion**, Colombia, v. 21, n. 16, p. 135-156, 2007. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2562409. Acesso em: 16 ago. 2021.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo "estado da arte" em educação. **Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 6, n. 19, p. 37-50, 2006.

ROCHA, Francisco Ernesto Xavier da. **Resgate histórico da educação municipal paulistana e seu atual currículo de ciências da natureza.** 2018. Dissertação (Mestrado Profissional em Ensino de Ciências e Matemática) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, São Paulo, 2018.

ROVERONI, Mariana; MOMMA, Adriana Missae; GUIMARÃES, Bruna Cirino. Educação integral, escola de tempo integral: um diálogo sobre os tempos. **Cafajeste. CEDES**, Campinas, v. 39, n. 108, p. 223-236, ago. 2019. Disponível em http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622019000200223&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 10 abr. 2020.

SABATIER, Paul Armand. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 1, n. 6, p. 21-48, Jan. 1986.

SABATIER, Paul Armand. The Advocacy Coalition Framework: revisions and relevance for Europe. **Journal of European Policy**, v. 51, p. 98-130, 1998. Disponível em: https://doi.org/10.1080/13501768880000051. Acesso em: 9 out. 2020.

SABATIER, Paul Armand; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. *In*: AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. **La implementación de las políticas**. México: Porrúa, 1993.

SABOURIN, Eric. Reciprocidade e análise de políticas públicas no Brasil. **Ruris,** v. 6, n. 2, p. 53-90, set. 2012.

SANTOS, Magda Cruz dos; GONÇALVES, Leonardo Dorneles; PALUDO, Conceição. Política pública e educação integral no Brasil: do nacional-desenvolvimentismo ao neodesenvolvimentismo. **Roteiro**, v. 43, n. 3, p. 1027-1050, 19 dez. 2018.

SANTOS, Alessandra Rodrigues dos. **O PME, uma proposta de educação em tempo integral?** 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Documento: aos que fazem a educação conosco em São Paulo. Construindo a Educação Pública Popular. **Suplemento do Diário Oficial do Município**, de 1.º de fevereiro de 1989.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE n.º 89, de 9 de dezembro de 2005**. Dispõe sobre o Projeto Escola de Tempo Integral. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/89_05.HTM?Time=02/05/2016%2022:00:32. Acesso em: 7 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 52.342, de 26 de maio de 2011**. Institui o Programa Ampliar nas unidades educacionais da Rede Municipal de Ensino. Ampliar. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-52342-de-26-de-maio-de-2011. Acesso em: 20 jul. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. **Lei Complementar n.º 1.191, de 28 de dezembro de 2012a.** Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2012/lei.complementar-1191- 28.12.2012.html. Acesso em: 6 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. **Diretrizes do Programa de Ensino Integral.** 2012b. Disponível em: http://www.educacao.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/726.pdf. Acesso em: 5 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Mais Educação São Paulo:** Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo. Documento de Referência. São Paulo, 10 de outubro de 2013a.

SÃO PAULO (Município). **Decreto n.º 54.452 de 10 de outubro de 2013b.** Institui, na Secretaria Municipal de Educação, o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino – Mais Educação São Paulo. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-54452-de-10-de-outubro-de-2013/detalhe. Acesso em: 6 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). **Portaria n.º 5.930, de 14 de outubro de 2013c**. Regulamenta o Decreto n.º 54.452, de 10/10/13, que institui, na Secretaria Municipal de Educação, o Programa de Reorganização Curricular e Administrativa, Ampliação e Fortalecimento da Rede Municipal de Ensino de São Paulo – "Mais Educação São Paulo". Disponível

em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-da-educacao-5930-de-15-de-outubro-de-2013/detalhe. Acesso em: 7 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). **Portaria 2.761, de 30 de abril de 2014a.** Dispõe sobre a adesão das Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino de São Paulo aos programas educacionais de âmbito federal, sob a égide do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE –, que integrarão o Programa Mais Educação São Paulo, instituído pelo Decreto n.º 54.452, de 10/10/13, e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-2761-de-1-de-maio-de-2014. Acesso em: 10 jun. 2020

SÃO PAULO (Estado). **Resolução n.º SE 52, de 2 de outubro de 2014b.** Dispõe sobre a organização e o funcionamento das escolas estaduais do Programa Ensino Integral, de que trata a Lei Complementar 1.164, de 4 de janeiro de 2012, e dá providências correlatas. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/52_14.HTM?Time=10/07/2017%2013:07:47. Acesso em: 7 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Diretoria de Orientação Técnica. **PME São Paulo:** subsídios para implantação. São Paulo: SME/DOT, 2014c. Disponível em: http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/programa-mais-educacao-sao-paulo-1/. Acesso em: 7 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). **Portaria n.º 7.464, de 3 de dezembro de 2015**. Institui o Programa "São Paulo Integral" nas Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs, de Ensino Fundamental – EMEFs, de Ensino Fundamental e Médio – EMEFMs, nas Unidades de Educação Bilíngue para Surdos – EMEBSs e nos Centros Educacionais Unificados – CEUs da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-7464-de-4-de-dezembro-de-2015/detalhe. Acesso em: 8 jun. 2020.

SÃO PAULO (Estado). **Resolução SE n.º 06, de 19 de janeiro de 2016a**. Dispõe sobre a organização curricular do ensino fundamental, nas Escolas de Tempo Integral – ETI. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/6_16.HTM?Time=20/03/2017%2009:42:33. Acesso em: 7 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. **Balanço das políticas de educação integral na rede municipal de educação – 2015/2016**. São Paulo: SME, 2016b. Disponível em: https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/35114.pdf. Acesso em: 6 jun. 2020.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria dos Centros Educacionais Integrados e da Educação Integral. **Programa São Paulo Integral:** construir novos caminhos pedagógicos. São Paulo: SME/COCEU, 2016c.

SÃO PAULO (Município). **Portaria n.º 5.956, de 26 de agosto de 2016**. São Paulo, 2016d. Reorganiza o Programa "São Paulo Integral" nas Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs, de Ensino Fundamental – EMEFs, de Ensino Fundamental e Médio – EMEFMs, nas

Unidades de Educação Bilíngue para Surdos – EMEBSs e nos Centros Educacionais Unificados – CEUs da Rede Municipal de Ensino, e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-municipal-de-educacao-sme-5956-de-26-de-agosto-de-2016/detalhe. Acesso em: 27 abr. 2020.

SÃO PAULO (Município). **Programa São Paulo Integral**: experiências pedagógicas nos Territórios do Saber. São Paulo: SME, 2016e.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. **Iniciativa propõe pacto com a sociedade para tornar a educação paulista uma das melhores do mundo.** 2018. Disponível em: http://www.educacao.sp.gov.br/compromisso-sp. Acesso em: 5 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). **Instrução Normativa n.º 21, de 19 de agosto de 2019a**. Reorienta o Programa "São Paulo Integral – SPI" nas Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEIs, Escolas Municipais de Ensino Fundamental – EMEFs, Escolas Municipais de Ensino Fundamental e Médio – EMEFMs, Escolas Municipais de Educação Bilingue para Surdos – EMEBSs e nos Centros Educacionais Unificados – CEUS da Rede Municipal de Ensino e dá outras providências. Disponível em: http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/instrucao-normativa-secretaria-municipal-de-educacao-sme-21-de-19-de-agosto-de-2019/detalhe. Acesso em: 10 jun. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. **Resolução SEDUC/SP n.º 44, de 10 de setembro de 2019b**. Disponível em: http://siau.edunet.sp.gov.br/ItemLise/arquivos/44_19.HTM?Time=25/06/2020%2016:43:13. Acesso em: 6 maio 2020.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria Estadual de Educação. **Um dos focos da Educação paulista, ensino integral está presente em mais de 500 Unidades Escolares**. 2020a. Disponível em: https://www.educacao.sp.gov.br/ensino-integral. Acesso em: 6 maio 2020.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria Pedagógica. **Educação Integral:** política São Paulo educadora. São Paulo: SME, 2020b.

SCHIMONEK, Elisangela Maria Pereira. **Programas governamentais para educação em tempo integral no Brasil e Portugal:** implicações sobre as desigualdades educacionais. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

SCHNEIDER, Anne; INGRAM, Helen. Policy Design. *In*: RABIN, Jack (org.). **Encyclopedia of public administration and public policy**. New York: Oxford University Press, 2005. p. 204-208.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SHIROMA, Eneida O.; GARCIA, Rosalba M. C.; CAMPOS, Roselane F. Conversão das "almas" pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. *In*: BALL, Stephen; MAINARDES. **Políticas educacionais:** questões e dilemas. São Paulo, Cortez, 2011. p. 222-247.

SINESP – SINDICATO DOS ESPECIALISTAS DE EDUCAÇÃO DO ENSINO PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **TCM suspende edital de terceirização de 12 CEUs**, 18 jan. 2021. Disponível em: https://www.sinesp.org.br/noticias/aconteceu-no-sinesp/11460. Acesso em: 15 jan. 2022.

SILVA, Andréa Giordanna Araujo da. **Ensino (em tempo) integral:** propostas oficiais versus dialética do real. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2016.

SILVA, Bruno A. Rodrigues da. A predominância da vertente "alunos em tempo integral" nas discussões sobre o tema da educação integral em tempo integral. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227170, 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/GKs8VBDQF4jJXThhgTgjPNs/?lang=pt. Acesso em: 2 maio 2020.

SILVA, Bruno M. da. **Implementação de uma política pública indutora de educação em tempo integral em duas escolas públicas cariocas:** o PME em discussão. 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

SILVA, Jamerson Antonio de Almeida da; SILVA, Katharine Ninive Pinto. Analisando a concepção de Educação Integral do governo Lula/Dilma através do PME. **Educação em Revista** [*on-line*], v. 30, n. 1, p. 95-126, 2014.

SILVA, Luciene; SOUZA, Maria de Fátima Matos de; CUNHA, Célio. da. A influência do pensamento pedagógico brasileiro na política de educação integral do século XXI. **Revista HISTEDBR** [*on-line*], v. 16, n. 69, p. 124-139, 2017.

SILVA, Maria Abádia da. Qualidade social da educação pública: algumas aproximações. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 29, n. 78, p. 216-226, ago. 2009. Disponível em: http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622009000200005&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 28 mar. 2020.

SILVA, Maria C. G. **A educação integral na escola de tempo integral:** as condições históricas, os pressupostos filosóficos e a construção social da política de Educação Integral como direito no Brasil. 2018. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

SILVA, Paulo Aparecido Dias da. **A falácia da educação integral sob o domínio imperialista:** um estudo do PME em Rondônia. 2017. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2017.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil – características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa – NEPP**, Campinas, n. 48, 2000.

SILVA, Rodrigo Manoel Dias da; BUSNELLO, Chaiane Paula; PEZENATTO, Fabíola. Políticas educativas e a gestão dos modos de viver nas cidades. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 3, p. 953-975, set. 2013. Disponível em: http://www.SciELO

.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362013000300014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 1.º maio 2020.

SOARES, Antonio Jorge Gonçalves; BRANDOLIN, Fabio; AMARAL, Daniela Patti do. Desafios e dificuldades na implementação do Programa Mais Educação: percepção dos atores das escolas. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 42, n. 3, p. 1059-1079, jul. 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-62362017000301059&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 maio 2020.

SOARES, Magda Becker; MACIEL, Francisca. **Alfabetização**. Brasília: MEC: Inep, 2000.

SOUSA, Ivonete Ferreira de; GUIMARAES-IOSIF, Ranilce; ZARDO, Sinara Pollom. As redes da educação integral no Distrito Federal sob o prisma da gestão escolar. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 26, n. 99, p. 397-417, jun. 2018. Disponível em: http://www.SciELO .br/SciELO .php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362018000200397&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 maio 2020.

SOUSA, Gustavo José Albino de. **Educação Integral:** percursos e ideais sobre formação humana. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SOUSA, Gustavo José Albino de; ESPÍRITO SANTO, Nathalia Cortes do; BERNADO, Elisangela da Silva. A sexta meta do PNE 2014-2024: um diálogo possível em busca de uma educação integral e(m) tempo integral. **Eccos Revista Científica**, São Paulo, n. 37, p. 143-160, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** [*on-line*], n.16, p. 20-45, 2006. Disponível em: http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222006000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 fev. 2020.

SOUZA, Donaldo Bello de; MENEZES, Janaína Specht da Silva; COELHO, Lígia Martha C. da Costa; BERNADO, Elisangela da Silva. Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 47, n. 164, p. 540-561, abr./jun. 2017. Disponível em: http://www.SciELO.br/pdf/cp/v47n164/1980-5314- cp-47-164-00540.pdf. Acesso em: 26 mar. 2020.

SOUZA, Lanara Guimarães de. **Avaliação pública de políticas educacionais:** concepções e práticas avaliativas dos organismos internacionais no Brasil. 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2013.

SOUZA, Maria Elizabete Costa de. **Mais tempo na escola, menos tempo no trabalho:** articulação entre políticas sociais e educacionais no combate ao trabalho infantil. 2012. Tese de (Doutorado) – Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa – PB, 2012.

SOUZA, Thaís. Conversão da dívida pública por educação básica. É para democratizar ou para mercantilizar? **Revista Trabalho Necessário**, v. 8, n. 10, 2010.

TAVARES, Edson Leandro Hunoff; CORSETTI, Berenice. Uma análise das concepções teóricas sobre qualidade da educação na américa latina a partir de publicações da Unesco (1966-2008). **HOLOS**, [*S.l.*], v. 1, p. 1-18, dez. 2019. Disponível em: http://www2.ifrn.edu.br/ojs/index.php/HOLOS/article/view/4332. Acesso em: 22 maio 2020.

VASCONCELOS, Rosylane Doris de. **As políticas públicas de educação integral, a Escola Unitária e a formação onilateral**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. A análise de políticas públicas na perspectiva do modelo de coalizões de defesa. *In*: XXXV ENCONTRO DA ANPAD, Rio de Janeiro. **Anais [...]** Rio de Janeiro, 2011. p. 1-15. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf. Acesso em: 8 jun. 2020.

VIENNET, Romane; PONT, Beatriz. Education policy implementation: A literature review and proposed framework. **OECD Education Working Paper**, n. 162, 2017. Disponível em: http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=EDU/WKP(2017)11&docLanguage=En. Acesso em: 10 ago. 2020.

VIVIAN, Danise. **O tempo escolar no currículo da escola de tempo integral:** uma relação entre "temos todo tempo do mundo" e "não temos tempo a perder". 2015. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. Coalitions, science, and belief change: Comparing adversarial and collaborative policy subsystems. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 2, p. 195-212, 2009. Disponível em: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1541-0072.2009.00310.x. Acesso em: 4 out. 2021.

WEICK, Karl. Educational organizations as loosely coupled systems. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, p. 1-19, 1976.

WIKIPÉDIA. Lista de prefeitos da cidade de São Paulo. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/w/index.php?title=Lista_de_prefeitos_da_cidade_de_S%C3%A3o_Paulo&oldid=63498241. Acesso em: 16 jan. 2022.

ZAPLETAL, Patrícia Peixoto. **Ampliação da jornada escolar:** mais aprendizagem de quê? 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

ZAPLETAL, Patrícia Peixoto; MACHADO, Adriana Marcondes. Ampliação da jornada das escolas públicas brasileiras: um panorama de políticas e discursos. **Caderno CEDES**, Campinas, v. 39, n. 108, p. 209-222, ago. 2019. Disponível em: http://www.SciELO.br/SciELO.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32622019000200209&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 4 maio 2020.

***Sites* consultados**

http://maiseducacaosaopaulo.prefeitura.sp.gov.br/documentos

http://novoensinomedio.mec.gov.br/resources/downloads/pdf/documento-orientador.pdf

http://portal.mec.gov.br/busca-geral/211-noticias/218175739/79111-mec-pretende-ampliar-vagas-de-ensino-em-tempo-integral

http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=16691

http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=82271

http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=77991:mec-firma-compromisso-para-tornar-brasil-referencia-na-america-latina-ate-2030&catid=211&Itemid=86

http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32070

http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/32787-mais-educacao?start=80

http://portal.mec.gov.br/ensino-medio-inovador

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=8147-i-res038-16072009-1-pdf&category_slug=junho-2011-pdf&Itemid=30192

http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/apresentacao?id=16689

http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/base-legal

http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-e-acoes

http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Conheca-o-Plano-Municipal-de-Educacao-de-Sao-Paulo

http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/SME-abre-consulta-publica-para-o-Programa-Sao-Paulo-Integral

http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Main/Noticia/Visualizar/PortalSMESP/Programa-Sao-Paulo-Integral-publica-redacao-final-de-material-orientador

http://www.capital.sp.gov.br/noticia/escolas-municipais-de-sao-paulo-terao-ensino-em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm

https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/confira-as-portarias-para-o-desenvolvimento-de-projetos-educacionais-na-rede-municipal-de-ensino-de-sao-paulo/

https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/programa-sao-paulo-integral-crescera-em-2017/

https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-abre-consulta-publica-para-o-programa-sao-paulo-integral/

https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/noticias/sme-abre-consulta-publica-para-o-programa-sao-paulo-integral

https://educacao.sme.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/Portals/1/Files/22498.pdf

https://www.capital.sp.gov.br/noticia/inscricoes-para-adesao-ao-programa-sao-paulo-integral-2022-terminam-em-10-de-setembro

https://www.educacao.sp.gov.br/ensino-integral

https://www.fnde.gov.br/acesso-a-informacao/institucional#:~:text=O%20Fundo%20Nacional%20de%20Desenvolvimento,Minist%C3%A9rio%20da%20Educa%C3%A7%C3%A3o%20(MEC)

https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3550-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-21-de-22-de-junho-de-2012

https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/4877-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-34,-de-6-de-setembro-de-2013#:~:text=a)%20consolidar%20os%20dados%20dos,funcionar%20nos%20finais%20de%20semana

https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/area-de-imprensa/noticias/item/13875-prazo-para-atualiza%C3%A7%C3%A3o-cadastral-do-pdde-encerra-se-dia-30-de-outubro

https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-sobre-o-programa/pnae-historico

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/justica/noticias/?p=281430

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/subprefeituras/pirituba_jaragua/noticias/?p=62430

APÊNDICE A – Roteiro que serviu de base para os questionários aplicados junto aos implementadores do SPI

1. Noção da política federal do Programa Mais Educação e sua relação com a esfera municipal tanto na concepção quanto na formulação do SPI.

-Conheceu o Programa Federal Mais Educação (PME)? Se sim, o que foi esse programa?

-O que é o Programa São Paulo Integral (SPI)?

-Percebe uma relação entre estes dois Programas (como aproximação ou distanciamento da comunidade escolar e os formuladores do Programa)?

2. Compreensão e determinantes do redesenho da política federal com o SPI.

-Pode-se afirmar que houve um redesenho (reformulação) da política federal? Por quê?

-Se houve redesenho, pode-se afirmar que o contexto local teve influência na elaboração do SPI?

Por quê?

-Quem foram os formuladores do SPI (podendo citar grupos participantes da comunidade escolar representada por alunos, professores, pessoal técnico-administrativo, funcionários de apoio e pais e da comunidade extraescolar)?

3. Compreensão sobre o processo de implementação do SPI.

-Como começou a implementação na esfera municipal? Teve uma norma, um curso, etapas, uma circular, órgãos públicos responsáveis? Como foi o processo (mais especificamente citar as etapas do processo)?

-Houve participação (ou parcerias) da sociedade civil no processo de implementação do SPI (entidades, organizações...)? Se sim, quais e como foi essa participação?

-Houve participação de outros órgãos públicos na implementação do SPI (quais e como)?

-Qual (quais) agente foi responsável pela decisão de implementação do Programa São Paulo Integral (podendo citar se houve e quem fazia o monitoramento)?

-Houve alguma participação na definição dos objetivos do programa?

-Como foi o processo de formulação do SPI? (centralizado ou descentralizado)

-Diria que houve distanciamento entre os formulares do Programa SPI e seus implementadores?

4. Compreensão e implicações do redesenho da política federal com o SPI. (do processo de implementação do SPI)

-Os professores compreendem o escopo do SPI? Por quê?

-Qual a compreensão da comunidade escolar sobre o SPI?

-Teve autonomia na implementação para adaptar ou modificar o SPI? Quais as razões?

- Houve participação da comunidade escolar na implementação do Programa? Quem? Como? Quais?

-Quais instrumentos de política foram adotados pelo Programa?

-Percebe instrumentos de política que conectam formuladores do Programa SPI e atores locais? Quais?

-Percebe se estes instrumentos de política contribuem com a eficiência da implementação do Programa?

-Qual a receptividade dos professores e da comunidade sobre o Programa?

-Qual o grau de comprometimento da comunidade escolar com o SPI?

-Está satisfeito com a implementação do SPI? Por quê?

-Observações ou comentários (como mudanças que o programa trouxe para os alunos e seus familiares, professores etc.)

ANEXO 1 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TCLE)

Título da pesquisa: **A educação em tempo integral no Brasil de 2007 a 2019: a política federal e o programa São Paulo Integral.**
Pesquisador responsável: **Claudio Marques da Silva**
Orientador: **Prof. Dr. Luís Enrique Aguilar**
Número do CAAE**: 51828421.3.0000.8142**

Você está sendo convidado a participar como voluntário de uma pesquisa de Pós-Graduação. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa informar seus direitos como participante, você receberá uma cópia em seu e-mail, uma vez que este formulário coleta o e-mail de preenchimento.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

Justificativa e objetivos

O objetivo principal desta pesquisa é descrever os determinantes (causais) e implicações do redesenho da política federal de educação em tempo integral denominada de Programa Mais Educação – PME com o Programa São Paulo Integral no município de São Paulo. A realização desta pesquisa se justifica na busca promover a formulação de proposições que auxiliem na sistematização de elementos norteadores de novos desenhos da política, além identificar instrumentos de política que possam conectar formuladores com implementadores e grupos alvo que respondam às demandas locais.

Procedimentos:

Participando deste estudo o(a) senhor(a) está sendo convidado(a) a:

a) Eletronicamente aceitar participar da pesquisa, o que corresponderá à assinatura do TCLE, o qual poderá ser impresso se assim o desejar. Ademais, você receberá uma cópia no seu e-mail;
b) Responder ao questionário on-line, respondido no momento e local de sua preferência. Não é obrigatório responder a todas as perguntas se assim você o desejar.

Após ter respondido o questionário, seu TCLE e seus dados do questionário serão guardados, por pelo menos cinco anos após a finalização da pesquisa, como arquivo do Google e após a etapa de coleta de dados, será feito o download desses dados para o computador pessoal do pesquisador, excluindo a versão da “nuvem”.

Desconfortos e riscos:

Esta pesquisa não apresenta riscos previsíveis. Contudo, a qualquer sinal de desconforto você poderá interromper sua participação, sem nenhum prejuízo.

Benefícios:

Esta pesquisa não lhe trará benefícios diretos, sua participação é voluntária. Contudo, indiretamente poderemos compreender melhor a fomulação da política educacional.

Acompanhamento e assistência:

A qualquer momento, antes, durante ou até o término da resposta do questionário online, você poderá entrar em contato (virtualmente) com os pesquisadores para esclarecimentos e assistência sobre qualquer aspecto da pesquisa em danos decorrentes da pesquisa. Você tem o direito à assistência integral e gratuita devido a danos diretos e indiretos, imediatos e tardios, pelo tempo que for necessário. Você será acompanhado por pesquisadores que lhe auxiliarão e acompanharão em quaisquer danos oriundos desta pesquisa.

Sigilo e privacidade:

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação identificada será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado.

A garantia de seu anonimato na divulgação dos dados desta pesquisa é assegurada pelo Art. 5º e Art. 7º, inciso IV da Lei nº 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD), sendo que nenhum participante terá informações de sua identidade (informações pessoais ou que tornem o servidor identificável), local de trabalho ou localidade passível de ser identificados. E considerando o disposto no item III. 2.i da Resolução nº 466/2012/CNS que trata de pesquisas e testes em seres humanos, os procedimentos aqui estabelecidos asseguram a você confidencialidade e a privacidade, a proteção da imagem e a não estigmatização dos participantes da pesquisa, garantindo a não utilização das informações em prejuízo das pessoas e/ou das comunidades, inclusive em termos de autoestima, de prestígio e/ou de aspectos econômico-financeiros (parágrafo incluído atendendo requerimento do Núcleo de Transparência Ativa e Controle Interno da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo).

Ressarcimento e Indenização:

A participação nesta pesquisa não prevê custos para você, por isso o ressarcimento não está previsto. Você terá a garantia ao direito à indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa quando comprovados nos termos da legislação vigente.

Contato:

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador Responsável: Claudio Marques da Silva f: (11) 989693094, ou e-mail: c262116@dac.unicamp.br. Além do professor orientador: Luis Enrique Aguilar, eaguilar@unicamp.br, tel.19-99104 66. Ou no Bloco B da Faculdade de Educação, Rua Bertrand Russell, 801, Bloco B, 2º piso CEP 13083-865, Campinas – SP.

Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você poderá entrar em contato com a secretaria do Comitê de Ética em Pesquisa

em Ciências Humanas e Sociais (CEP-CHS) da UNICAMP das 08h30 às 12h e das 13h30 às 17h30 na Rua Bertrand Russell, 801, Bloco B, 2º piso CEP 13083-865, Campinas – SP; telefone (19) 3521- 5651, e-mail: cepchs@unicamp.br e/ou

O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).

O papel do CEP é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas. Desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas.

Responsabilidade do Pesquisador:

Asseguro ter cumprido as exigências da resolução 466/2012 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento ao participante da pesquisa. Informo que o estudo foi aprovado pelo CEP perante o qual o projeto foi apresentado e pela CONEP, quando pertinente. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo participante da pesquisa.

Consentimento livre e esclarecido:

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, declaro minha aceitação em participar ao responder o questionário online.

( ) sim, aceito participar da pesquisa.
( ) não aceito participar da pesquisa.