



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

CARLOS ANTÔNIO DINIZ JÚNIOR

**Estudo comparado de políticas de ampliação da jornada escolar, no
marco das reformas educativas da década de 1990, em países membros
do Mercosul Educacional (Brasil, Chile e Uruguai) – 1990 a 2015**

Orientadora: Prof^ª. Dr^ª. Janaína Specht da
Silva Menezes

**RIO DE JANEIRO
2021**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

CARLOS ANTÔNIO DINIZ JÚNIOR

**Estudo comparado de políticas de ampliação da jornada escolar, no
marco das reformas educativas da década de 1990, em países membros
do Mercosul Educacional (Brasil, Chile e Uruguai) – 1990 a 2015**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro como requisito à obtenção do grau de Doutor em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Janaína Specht da Silva Menezes.

**RIO DE JANEIRO
2021**



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

CARLOS ANTÔNIO DINIZ JÚNIOR

**Estudo comparado de políticas de ampliação da jornada escolar, no
marco das reformas educativas da década de 1990, em países membros
do Mercosul Educacional (Brasil, Chile e Uruguai) – 1990 a 2015**

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Janaína Specht da
Silva Menezes

Banca Examinadora:

Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Prado de Oliveira –
(Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro – UNIRIO)

Prof.^a Dr.^a Lígia Martha C. C. Costa –
(Universidade Federal do Estado do Rio de
Janeiro – UNIRIO)

Prof.^a Dr.^a Maria Celi Chaves Vasconcelos –
(Universidade do Estado do Rio de Janeiro –
UERJ)

Prof.^a Dr.^a Maria Silvia Cristofoli –
(Universidade Federal da Fronteira Sul –
UFFS)

**RIO DE JANEIRO
2021**

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

- D585 Diniz Júnior, Carlos Antônio
 Estudo comparado de políticas de ampliação da
 jornada escolar, no marco das reformas educativas
 de década de 1990, em países membros do Mercosul
 Educacional (Brasil, Chile e Uruguai) 1990 a 2015 /
 Carlos Antônio Diniz Júnior. -- Rio de Janeiro, 2021.
 258
- Orientadora: Janaína Specht da Silva Menezes.
 Tese (Doutorado) - Universidade Federal do
 Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação
 em Educação, 2021.
1. Ampliação da Jornada Escolar. 2. Mercosul
 Educacional. 3. Tempo Integral. 4. Jornada Escolar
 Completa. 5. Escuela de Tiempo Completo. I.
 Menezes, Janaína Specht da Silva, orient. II. Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
Centro de Ciências Humanas e Sociais - CCH
Programa de Pós-Graduação em Educação

TESE DE DOUTORADO

Carlos Antônio Diniz Júnior

“Estudo comparado de políticas de ampliação da jornada escolar, no marco das reformas educativas da década de 1990, em países membros do Mercosul Educacional (Brasil, Chile e Uruguai) – 1990 a 2015”

Aprovada pela Banca Examinadora

Rio de Janeiro, 07/05/2021.

Em conformidade com a Resolução nº 5.257 de 25/03/2020 e a Ordem de Serviço PROPGPI nº 3 de 02/07/2020, esta ata vai somente por mim assinada, atestando que a defesa ocorreu com a participação dos componentes abaixo listados.

Prof.^a Dr.^a Janaina Specht da Silva Menezes
(orientadora)

Prof.^a Dr.^a Ana Cristina Prado de Oliveira
(avaliadora interna)

Prof.^a Dr.^a Lígia Martha C. C. Costa
(avaliadora interna)

Prof.^a Dr.^a Maria Celi Chaves Vasconcelos
(avaliadora externa)

Prof.^a Dr.^a Maria Silvia Cristofoli
(avaliadora externa)

*“Todas las voces todas
Todas las manos todas
Toda la sangre puede, ser canción en el viento
Canta conmigo canta, hermano americano
Libera tu esperanza con un grito en la voz”
(Canción con todos – Armando Tejada Gómez)*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu pai e à minha mãe pelo amor e dedicação dispensados a mim e por compreenderem as ausências, especialmente na reta final de finalização desta pesquisa. Vocês são lindos! Agradeço à minha irmã, pela cumplicidade, pela amizade, pela incansável torcida e por ter me acompanhado em parte da minha incursão de pesquisa no Uruguai. Ao Thauan Santos, meu companheiro de vida, agradeço o incentivo constante, as longas conversas sobre os meus conflitos de pesquisador, e por me apoiar em todos os momentos, sobretudo naqueles mais difíceis. Pai, mãe, irmã e Thauan, amo muito vocês quatro! Agradeço também à minha família carioca: Simone, Wilson, Luan e João Pedro; e à minha família mineira: avós, tias/os e primas/os.

Agradeço à minha orientadora, Prof.^a Janaína Menezes, pelo acolhimento, pela gentileza, pela delicadeza e precisão nas palavras. Enfim, agradeço por todo o aprendizado nesses seis anos de convivência no mestrado, no doutorado e na luta cotidiana pela educação pública. Como já lhe disse várias vezes: “Você é uma educadora, no sentido freiriano da palavra”.

Às minhas queridas amigas e aos meus queridos amigos, o meu muito obrigado, especialmente ao Alex Cunha, Bárbara Ramalho, Isamara Coura, Josias Belém, Luh Monteiro e Saraa Mól, que souberam “entender o silêncio e manter a presença, mesmo quando ausentes”. Agradeço também às amigas e aos amigos do Neephi/Unirio, do POGEFE/Unirio e do TEIA/UFGM, três grupos de pesquisa que contribuíram para a minha formação pessoal e profissional.

Agradeço ao Programa de Pós-graduação em Educação da Unirio (PPGEdu), por me acolher no mestrado e no doutorado e por acreditar que a educação superior e a pesquisa acadêmica não podem ser feitas descoladas da boniteza da vida e da resistência cotidiana. Eu jamais teria trilhado esse caminho se não tivesse tido a oportunidade de aprender a ser professor e pesquisador com meus/minhas professores/as da Educação Básica e do Ensino Superior: Obrigado!

À banca, composta pela força de mulheres-pesquisadoras-professoras excepcionais, Prof.^a Ana Cristina Prado de Oliveira, Prof.^a Lígia Martha C. C. Costa, Prof.^a Maria Celi Chaves Vasconcelos e Prof.^a Maria Silvia Cristofoli, eu agradeço imensamente as considerações tão importantes no decorrer do trabalho.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela concessão da bolsa de doutorado. Desejo que, na contramão do que está acontecendo neste momento em nosso país, a pesquisa seja cada vez mais valorizada, inclusive com mais recursos públicos para seu financiamento. À secretaria do PPGEduc eu agradeço a disponibilidade de sempre!

Esta pesquisa não teria sido possível sem o estabelecimento de redes de parcerias com profissionais que atuam e pesquisam a educação no Chile e Uruguai. “*Gracias a la vida, qué me há dado tanto!*” Obrigado, Lilian Strada (Uruguai), e a todos/as os/as profissionais que atuam na *Administración Nacional de Educación Pública*, no *Consejo de Inicial y Primaria* e nos Departamentos de *Colonia* e *Maldonado*. Agradeço ao professor Carlos Arandena (*Mineduc*–Chile) e ao professor Javier Corvalán (*Universidad Alberto Hurtado*–Chile) pelas trocas importantíssimas. Lilian Strada e Carlos Arandena, mais uma vez: obrigado por me socorrerem no *WhatsApp*, sempre!

Agradeço aos/às meus/minhas colegas de trabalho, aqueles/as que um dia já trabalharam comigo – na educação básica – e aqueles/as que hoje trabalham comigo, no Centro Universitário Celso Lisboa: gente, obrigado! Raphaela Novaes, obrigado pela amizade e parceria!

E, por fim, agradeço ao Bolívar, nosso querido *pug*, que esteve ao meu lado nas madrugadas de estudo e alegra os meus dias.

DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. **Estudo comparado de políticas de ampliação da jornada escolar, no marco das reformas educativas de década de 1990, em países membros do Mercosul Educacional (Brasil, Chile e Uruguai) – 1990 a 2015.** 2021. 257 f. Tese de Doutorado em Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2021.

RESUMO

A presente tese tem como objetivo analisar comparativamente as políticas de ampliação da jornada escolar implementadas pelo Brasil, pelo Chile e pelo Uruguai, no âmbito do governo central, iniciadas na década de 1990 até 2015. Com abordagem qualitativa e tendo por referência o estudo comparado em educação, é empregada uma pesquisa bibliográfica que se apoia em estudos que analisam a formação do Estado e as reformas educacionais na América Latina, o Mercosul e o Mercosul Educacional, bem como trabalhos sobre a educação e as políticas de ampliação da jornada no Brasil, no Chile e no Uruguai. É empregada também a pesquisa documental, tendo por base documentos que criaram, regulamentaram e organizaram o Programa Minha Gente (PMG), o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica) e o Programa Mais Educação (PME), no Brasil; a *Jornada Escolar Completa* (JEC), no Chile; e a *Escuela de Tiempo Completo* (ETC), no Uruguai. O estudo ainda toma como referência o Cubo de Bray e Thomas (1995) para identificar os grupos atendidos por essas políticas, bem como as fontes para o seu financiamento. A partir da metodologia bibliográfica e documental, as políticas são descritas para, em seguida, serem analisadas comparativamente. Entre os principais resultados, evidenciamos: 1. que as políticas instituídas como elemento das reformas da década de 1990, além de contarem com uma maior regulamentação, inclusive sobre a carga horária associada a essa ampliação, demonstraram maior continuidade no decorrer do período analisado; 2. as estratégias de financiamento das políticas vieram ao encontro de orientações de organismos internacionais, ampliando o atendimento sem necessariamente aumentar os recursos financeiros, por meio do repasse de recursos públicos para instituições privadas, obtendo tais recursos através de empréstimos junto a instituições financeiras internacionais; e 3. a priorização do atendimento a sujeitos com maior desigualdade educacional e pertencentes às camadas mais vulneráveis da população.

Palavras-chave: Ampliação da Jornada Escolar. Mercosul Educacional. Tempo Integral. *Jornada Escolar Completa*. *Escuela de Tiempo Completo*.

DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. **Comparative study of extending school day policies, within the framework of the educational reforms of the 1990s, in member countries of Mercosur Educacional (Brazil, Chile and Uruguay) - 1990 to 2015.** 2021. 257 f. Doctoral Thesis in Education. Graduate Programme in Education, Federal University of the State of Rio de Janeiro: Rio de Janeiro, 2021.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze comparatively the extending school day policies implemented by Brazil, Chile and Uruguay, within the scope of the central government, started in the 1990s until 2015. With a qualitative approach and having as reference the comparative study in education, a bibliographic research is carried out based on studies that analyze the formation of the State and educational reforms in Latin America, Mercosur and Mercosur Educacional, as well as research on education and policies to extend the school day in Brazil, Chile and Uruguay. Documentary research is also conducted, based on documents that created, regulated and organized the *Programa Minha Gente* (PMG), the *Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente* (Pronaica) and the *Programa Mais Educação* (PME), in Brazil; the *Jornada Escolar Completa* (JEC), in Chile; and the *Escuela de Tiempo Completo* (ETC), in Uruguay. The study also takes Bray and Thomas's cube (1995) as a reference to identify the groups attended by these policies, as well as the sources for their financing. Based on the bibliographic and documentary methodology, the policies are described and then analyzed comparatively. Among the main results, we highlight: 1. that the policies established as an element of the reforms of the 1990s, in addition to having greater regulation, including on the workload associated with this expansion, demonstrated greater continuity throughout the analyzed period; 2. the policies' financing strategies met the guidelines of international organizations, expanding the service without necessarily increasing the financial resources, through the transfer of public resources to private institutions, obtaining such resources through loans with international financial institutions; and 3. prioritizing care for subjects with greater educational inequality and belonging to the most vulnerable sections of the population.

Keywords: Expansion of the School Day. Mercosur Educacional. Full-time education. *Jornada Escolar Completa*. *Escuela de Tiempo Completo*.

DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. **Estudio comparativo de políticas de ampliación de la jornada escolar, en el marco de las reformas educativas de la década de 1990, en los países miembros del Mercosur Educativo (Brasil, Chile y Uruguay) - 1990 a 2015.** 2021. 257 f. Tesis Doctoral en Educación. Programa de Posgrado en Educación, Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro: Río de Janeiro, 2021.

RESUMEN

El propósito de esta tesis es analizar comparativamente las políticas de ampliación de la jornada educativa implementadas por Brasil, Chile y Uruguay, en el ámbito del gobierno central, que se inició en la década de 1990 hasta el 2015. Con un enfoque cualitativo y teniendo como referencia el estudio comparado en educación, se utiliza una investigación bibliográfica que se basa en estudios que analizan la formación del Estado y las reformas educativas en América Latina, Mercosur y Mercosur Educativo, así como trabajos sobre la educación y las políticas para ampliar la jornada educativa en Brasil, Chile y Uruguay. También se utiliza la investigación documental, basada en documentos que crearon, regularon y organizaron el *Programa Minha Gente* (PMG), el *Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente* (Pronaica) y el Programa Mais Educação (PME), en Brasil; la Jornada Escolar Completa (JEC), en Chile; y la Escuela de Tiempo Completo (ETC), en Uruguay. El estudio también toma como referencia el Cubo de Bray y Thomas (1995) para identificar los grupos atendidos por estas políticas, así como las fuentes de su financiamiento. A partir de la metodología bibliográfica y documental, se describen las políticas y luego se las analizan comparativamente. Entre los principales resultados, destacamos: 1. que las políticas instituidas como elemento de las reformas de la década de 1990, además de tener una mayor regulación, incluso sobre la carga de trabajo asociada a esta expansión, demostraron una mayor continuidad a lo largo del período analizado; 2. Las estrategias de financiamiento de las políticas cumplieron con los lineamientos de organismos internacionales, ampliando el servicio sin necesariamente incrementar los recursos financieros, a través de la transferencia de recursos públicos a instituciones privadas, obteniendo dichos recursos a través de préstamos con instituciones financieras internacionales; y 3. priorizar la atención a sujetos con mayor desigualdad educativa y pertenecientes a los sectores más vulnerables de la población.

Palabras clave: Ampliación de la jornada escolar. Mercosur Educativo. Tiempo Integral. Jornada Escolar Completa. Escuela de Tiempo Completo.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Ano de implementação da política de tempo integral em países do Mercosul Educacional	21
Quadro 2 - Elementos Metodológicos da pesquisa	31
Quadro 3 - Pesquisa Documental inicial	35
Quadro 4 - Estratégias de descentralização	52
Quadro 5 - Fases do Mercosul no período entre 1991 a 2014.....	70
Quadro 6 - Atribuições de Instâncias do Mercosul Educacional.....	74
Quadro 7 - Principais estratégias dos Planos de Educação do Mercosul Educacional...	75
Quadro 8 - Menção à Educação Básica nos Planos do Mercosul Educacional.....	79
Quadro 9 - População e PIB – Brasil, Chile e Uruguai – Anos 1990 – 2015.....	91
Quadro 10 - Ordenamentos normativos que regulamenta(ra)m a obrigatoriedade e a gratuidade da educação no Brasil, no Chile e no Uruguai.....	103
Quadro 11 - Taxa de sujeitos - em idade escolar - fora da escola no Brasil, no Chile e no Uruguai (%) - 2015.....	107
Quadro 12 – Documentos associados ao PMG e menção ao Tempo Integral.....	130
Quadro 13 - Programas e ações do PMG.	133
Quadro 14 - Subprogramas vinculados ao Pronaica.....	147
Quadro 15 - Critérios para seleção dos estudantes a serem atendidos no PME	167
Quadro 16 - Escolas com possibilidade de recurso financeiro do PDDE para implementação do PME.....	168
Quadro 17 - Métrica da carga horária mínima associada à JEC.....	177
Quadro 18 - Ponderações para repasse USE associada à JEC.....	181
Quadro 19 - Eixos das oficinas e principais atividades ofertadas	195
Quadro 20 - Normatizações que definiram a métrica associada ao Tempo Integral, <i>Jornada Completa</i> e <i>Tiempo Completo</i> – Brasil, Chile e Uruguai.....	205
Quadro 21 - Quantitativo anual de horas para estudantes atendidos na ampliação da jornada escolar - Brasil, Chile e Uruguai (1990-2015)	207
Quadro 22 - Organização das atividades educativas na jornada ampliada - Brasil, Chile e Uruguai.	210
Quadro 23 – Fontes e distribuição dos recursos financeiros para as políticas de ampliação da jornada escolar - Brasil, Chile e Uruguai.....	215
Quadro 24 – Público e etapa/ nível da seleção para atendimento nas políticas de ampliação da jornada escolar	221

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Apresentação da Organização da tese	29
Figura 2 – Cubo de Bray e Thomas (1995)	38
Figura 3 – Mapa Político do Brasil	88
Figura 4 – Mapa Político do Chile	89
Figura 5 – Mapa político do Uruguai	90
Figura 6 – Mo(vi)mentos das políticas de tempo integral no Brasil (1990 – 2015)	127
Figura 7 – Jornal O Globo de 18 de outubro de 1991	131
Figura 8 – Jornal O Globo de 10 de maio de 1993	144
Figura 9 –Jornal Agência do Brasil, de 6 de outubro de 2015	157

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Gastos governamentais com educação (% do PIB), 1995-2015	123
Gráfico 2 – Gastos governamentais com educação (% do gasto público total), 1995-2015	124

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AL – América Latina

Alca – Área de Livre Comércio das Américas

ANEP – Administración Nacional de Educación Pública

Anpae – Associação Nacional de Política e Administração da Educação

Anped – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

CA – Comissão de Área

CAFÉ - Comitê Assessor do Fundo Educativo do Mercosul (CAFE)

CAIC – Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente

CCR – Comitê Coordenador Regional (CCR)

CEIP – Consejo de Educación Inicial y Primaria

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

CES – Consejo de Educación Secundaria

CF – Constituição Federal

CGSIC – Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação

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

CFE – Consejo de Formación em Educación (CFE)

CIAC – Centro Integrado de Apoio à Criança

CIEP – Centro Integrado de Educação Pública

Clacso – Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais

Clade – Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação

Codicen – Consejo Directivo Central

ETC – Escuela de Tiempo Completo

FAE – Fundação de Assistência ao Estudante

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FNDR – Fondo Nacional de Desarrollo Regional

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPC – Índice de Preços ao Consumidor
Isced – *International Standard Classification of Education*
IVA – *Impuesto al Valor Agregado*
JEC – *Jornada Escolar Completa*
Junaeb – *Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas*
Ldben – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LOCE – *Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza*
MEC – Ministério da Educação
MEC – *Ministerio de Educación*
UdelaR – *Universidad de la República*
MERCOSUL – Mercado Comum do Sul
MES – *Movimiento Estudiantil Secundario*
Mineduc – *Ministerio de Educación*
Neephi – Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONG – Organização não governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
ORELAC – Oficina Regional para América Latina e Caribe
p.p – pontos percentuais
PAISMC – Programa de Assistência Integral Saúde da Mulher e da Criança
PAISMO – Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher e da Criança
PAR – Plano de Ações Articuladas
PBF – Programa Bolsa Família
PBSM – Plano Brasil Sem Miséria
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS – Partido Democrático Social
PIB – Produto Interno Bruto
PIBpc – Produto Interno Bruto *per capita*
PME – Programa Mais Educação
PMG – Programa Minha Gente
PNAC – Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNE – Plano Nacional de Educação

PNME – Programa Novo Mais Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPE – Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe

PPGEdu – Programa de Pós-graduação em Educação

Prelac – Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe

ProEMI – Programa Ensino Médio Inovador

Promedlac – Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação

Pronaica – Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente

PRONASCI – Programa Nacional de Justiça de Segurança Pública e Cidadania

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PT – Partido dos Trabalhadores

RME – Reunião de Ministros da Educação (RME)

SAM – Serviço de Assistência a Menores

SE – Salário Educação

SEP – Subvención Escolar Preferencial

Sepespe – Secretaria Nacional de Projetos Educacionais Especiais

SIMCE – Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación de Chile

TEC – Tarifa Externa Comum

UEx – Unidade Executora

UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul

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

UNESDOC – Biblioteca da Unesco

Unicef – Fundo de Emergência Internacional das Nações Unidas

Unila – Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Unirio – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

USE – *Unidad de Subvención Educativa*

UTM – Unidades Tributárias Mensais (UTM),

UTU – *Consejo de Educación Tecnico Profesional (UTU)*

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
.....	29
CAMINHOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS DO ESTUDO COMPARADO	30
1.1. ESTADO NA AMÉRICA LATINA	40
1.2. REFORMAS EDUCACIONAIS NA AMÉRICA LATINA.....	48
1.3. A AMPLIAÇÃO DO TEMPO DE ESCOLA EM DOCUMENTOS DO PROMEDLAC	58
CAPÍTULO 2. O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO MERCOSUL E O MERCOSUL EDUCACIONAL	68
2.1. MERCOSUL.....	68
2.2. MERCOSUL EDUCACIONAL.....	72
CAPÍTULO 3. ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA E AS FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL, NO CHILE E NO URUGUAI.	87
3.1. A ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO	91
3.3. AS FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO.....	108
CAPÍTULO 4. POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR NO BRASIL, NO CHILE E NO URUGUAI.....	126
4.1. BRASIL: PROGRAMA MINHA GENTE (PMG), PROGRAMA NACIONAL DE ATENÇÃO À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE (PRONAICA) E PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO (PME).....	126
4.1.1. <i>Programa Minha Gente (PMG)</i>	127
4.1.2. <i>Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica)</i>	143
4.1.3. <i>Programa Mais Educação (PME)</i>	154
4.2. CHILE: JORNADA ESCOLAR COMPLETA (JEC)	171
4.3. URUGUAI: <i>ESCUELA DE TIEMPO COMPLETO</i> (ETC).....	188
CAPÍTULO 5. ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR	200
5.1. A (REGULAMENTAÇÃO DA) JORNADA ESCOLAR AMPLIADA	201
5.2. FINANCIAMENTO: DE ONDE VEM O(S) RECURSO(S)?	214
5.3. COBERTURA: QUEM CABE NESTA POLÍTICA?	220
CONSIDERAÇÕES FINAIS	225
REFERÊNCIAS.....	230

INTRODUÇÃO

O interesse pela temática desta tese nasceu durante nossa inserção na pesquisa para obtenção do título de Mestre em Educação no Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio). Durante o processo de investigação, que teve como foco os Comitês de Educação Integral¹, instituídos no âmbito do Programa Mais Educação (PME), foi necessário realizar um aprofundamento na compreensão das influências² para a elaboração deste programa por parte do Ministério da Educação (MEC). Naquele estudo foi possível identificar, por meio de categorias de análises (BARDIN, 1977), o papel de organismos internacionais para a constituição do referido programa. Em resumo, esses organismos, por meio dos seus textos, sejam eles orientações e/ou estudos e pesquisas, contribuíram para que o PME fosse organizado tal qual se deu.

Desde então, o interesse em investigar as políticas de tempo integral³, implementadas pelos Estados-nações na América Latina (AL), constituiu-se como elemento de reflexão e desafio. Este desejo intensificou-se durante as discussões no Núcleo de Estudos – Tempos, Espaços e Educação Integral (Neephi), através da leitura de um estudo editado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e Cultura (Unesco), solicitado pela Unesco México, sob a coordenação de Emílio Tenti Fanfani, intitulado “*Estado del arte: Escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional. Estudio de casos en Europa y América Latina*” (FANFANI *et al.*, 2010), no qual foi apresentado um panorama, sucinto, de algumas políticas de ampliação da jornada escolar em curso em países europeus e latino-americanos.

Ainda durante o mestrado, tivemos a oportunidade de participar do Seminário Internacional de Ciência Política “Estado e Democracia em mudança no século XXI”, realizado no ano de 2015, na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), e entrar em contato com estudos comparados – de políticas sociais – no âmbito de países

¹ Os Comitês de Educação Integral configuraram-se como espaços de gestão das atividades desenvolvidas pelo PME, bem como de fomento à constituição e consolidação de políticas públicas locais de educação em tempo integral. A nomenclatura “Territorial” foi adicionada à nomenclatura dos comitês no ano de 2012, em razão de sua abrangência territorial (DINIZ JÚNIOR, 2017), bem como da expansão do programa no território nacional.

² Tendo como referência o primeiro contexto do Ciclo de Políticas de Bowe *et al.* (1992) e Ball (1994), o Contexto da Influência.

³ Ao nos referirmos ao termo “Tempo Integral”, estamos, neste estudo, abarcando as expressões “*Jornada Completa*”, utilizada no Chile, e “*Tiempo Completo*”, no Uruguai.

latino-americanos e, em especial, do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Pesquisar a educação, em perspectiva comparada, em países do sul global passou a ser o nosso interesse para a continuidade dos estudos no nível da pós-graduação. De tal modo, a escolha pela pesquisa das políticas de tempo integral⁴ em países do Mercosul Educacional tem profunda relação com os caminhos acadêmicos percorridos no decorrer do mestrado em educação.

A euforia inicial dessa escolha foi logo suplantada por dúvidas em relação à própria composição do Mercosul e do Mercosul Educacional e sobre as políticas de tempo integral implementadas por cada país membro do bloco. Resumidamente – uma vez que tal questão será abordada no capítulo 2 –, podemos dizer que o Mercosul é uma estratégia de integração, objetivando a conformação de um mercado comum, tendo como Estados Parte⁵, quando da sua criação, a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai (MERCOSUL, 1991). Durante as pesquisas sobre o bloco, foi possível identificar que, ainda no ano de 1991, foi instituído o Mercosul Educacional, com o objetivo de criar um setor que tratasse da coordenação de políticas que visassem a inclusão da educação no processo de integração do Mercosul (MERCOSUL EDUCACIONAL – Site oficial). Foi possível constatar, através do site oficial do setor educacional, que ele é composto pelos Estados Parte: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai; pelos Estados Associados⁶: Bolívia, Chile, Equador, Peru; e Venezuela, que atualmente se encontra suspensa do bloco.

Diante de tais informações, alguns questionamentos surgiram:

1. As políticas analisadas foram implementadas em qual nível da organização do governo de cada país? No âmbito central? Nos estados/departamentos?
2. Qual o recorte temporal da pesquisa?
3. Quais países deveriam ser pesquisados, considerando-se a impossibilidade de analisar a(s) política(s) de tempo integral dos nove países integrantes do Mercosul Educacional?

Por se tratar de um estudo comparativo entre políticas de distintos Estados-nações, optamos por abarcar aquelas que foram implementadas por ação do governo central de

⁴ Por tempo integral compreendemos o tempo de permanência dos estudantes sob a responsabilidade da escola (CAVALIERE, 2009; MENEZES, 2015), regulamentado e quantificado por ordenamentos normativos.

⁵ Refere-se aos países que fundaram o Bloco ou se converteram em Estado Parte, sendo estes detentores de todos os direitos, deveres e prerrogativas estabelecidas no âmbito do Mercosul (MERCOSUL, 1991).

⁶ Refere-se aos países que não gozam de todas as prerrogativas dos Estados Parte.

cada país, excluindo assim as políticas locais, que podem ocorrer de maneiras distintas nas instâncias subnacionais de cada país, quando a sua organização de Estado permitir e oportunizar tal autonomia.

Para responder às duas outras questões, foi necessário realizar um levantamento bibliográfico para buscar respostas aos questionamentos e contribuir na delimitação do objetivo da investigação. No que tange ao recorte temporal da pesquisa (1990 a 2015), a leitura de textos de Gentili (1995, 1996, 1997, 2002 e 2009), Cassasus (1995), Krawczyk (2000) e Arelaro (2000) contribuiu para reforçar a compreensão da década de 1990 como (mais) um período da história da América Latina de reformas do Estado que, por conseguinte, se direcionavam às políticas educacionais. Alinhado a essa compreensão e ao fato de a instituição do Mercosul Educacional ter se dado no ano de 1991, delimitamos o início da década de 1990 como o período temporal inicial desta pesquisa.

A leitura dos referidos autores Gentili (1995, 1996, 1997, 2002 e 2009), Cassasus (1995), Krawczyk (2000) e Arelaro (2000), somada aos textos de Ball (1992, 1994, 2001 e 2004) e Carnoy (2003) contribuiu também para compreender o papel de organismos internacionais, seja nos processos de reforma do Estado, seja também na orientação, elaboração e financiamento de políticas educacionais na América Latina. Nesse contexto, Melo (2003) aponta para a atuação da Unesco no sentido de influenciar e conduzir as políticas em curso na América Latina. De tal modo, as declarações da agência para a educação, bem como as orientações vinculadas ao Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe⁷ (PPE), ocupam papel importante no sentido de orientar as políticas em curso, assim como para a ampliação do acesso à educação, e se constituem como documentos referência para a análise.

Nesse sentido, o ano de 2015 configura-se como o fechamento do recorte temporal desta pesquisa. A razão desta definição reside no fato de esse ter sido o prazo limite para que os países signatários do Marco de Ação de Dakar, Educação para Todos: Cumprindo nossos Compromissos Coletivos⁸ (MARCO DE AÇÃO DE DAKAR..., 2000) pudessem alcançar os objetivos educacionais estipulados no ano 2000.

Assim, a delimitação temporal da pesquisa deu-se de 1990 a 2015.

Quanto à definição dos países, foi necessário estabelecer alguns critérios para tal seleção. O primeiro deles foi o ano de associação de cada país ao Mercosul, excluindo-se

⁷ A apresentação do PPE será feita no Capítulo 2, e as suas orientações para as políticas de tempo integral serão analisadas no Capítulo 3.

⁸ Compromisso firmado na Cúpula Mundial da Educação, organizada pela Unesco em 2000.

desse critério os países fundadores, denominados Estados Parte (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai), por já comporem o bloco quando da sua criação. Constatamos, em pesquisa junto a site oficial do Mercosul, que apenas dois países se associaram ao bloco na década de 1990 – recorte temporal inicial da pesquisa –, a Bolívia⁹ e o Chile. Dessa forma, os demais países associados foram descartados da análise.

Outro critério para a seleção foi o de definir quais países haviam iniciado tais políticas ainda na década de 1990. De tal modo, foi realizada uma breve pesquisa documental¹⁰ (URUGUAI, 1989; BRASIL, 1991; CHILE, 1997; ARGENTINA, 2006; e PARAGUAI, 2014), a partir da qual foi possível constatar que o Brasil, o Chile e o Uruguai foram os países que implementaram, no âmbito do governo central, políticas de tempo integral, ainda na década de 1990. O Quadro 1 possibilita identificar quando cada país do setor iniciou sua política nacional.

Quadro 1 - Ano de implementação da política de tempo integral em países do Mercosul Educacional

País	Ano	Descrição
Argentina	2006	A Lei Nacional de Educação nº 26.206 (ARGENTINA, 2006) estabelece que as escolas primárias deverão ser de jornada estendida ou completa
Bolívia*	-----	-----
Brasil	1991	O Decreto Presidencial, de 14 de maio de 1991 (BRASIL, 1991) criou o Projeto Minha Gente que atendia estudantes em tempo integral, buscando desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social.
Chile	1997	Lei Nacional nº 19.532/1997, estabeleceu a implementação da “ <i>Jornada Escolar Completa (JEC)</i> ” em todas as escolas primárias estatais, sejam elas municipais, administradas por corporações municipais ou escolas particulares subvencionadas (CHILE, 1997)
Paraguai	2014	Resolução nº 2557, de 2014, cria o <i>Programa de Extensión de la jornada escolar</i> no primeiro e segundo ciclos da educação básica (PARAGUAI, 2014)
Uruguai	1998	A Ata nº 90, do <i>Consejo Directivo Central</i> (Codicen), que regulamentou as <i>Escuelas de Tiempo Completo</i> (ETC), no país. (URUGUAI, 1998)

Fonte: Elaboração própria com base em Argentina (2006), Brasil (1991), Chile (1997), Paraguai (2014) e Uruguai (1989).

* Não foi encontrada em sites oficiais do governo boliviano, nem em bases científicas, nenhuma menção a uma política de ampliação da jornada escolar na Bolívia. Apenas uma reportagem, intitulada “*Morales plantea que la jornada escolar se extienda a ocho horas diárias*” (LOS TIEMPOS, site oficial) publicada no dia 29 de outubro de 2018.

Nesse sentido, os países analisados foram: Brasil, Chile Uruguai.

⁹ Associou-se na década de 1990 e solicitou a sua conversão em Estado Parte no ano de 2015 (SANTOS, 2018).

¹⁰ A busca por esses documentos ou referências a eles ocorreu no site oficial do ministério da educação de cada país (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai).

A observação dos dados apresentados contribuiu para o delineamento do problema da pesquisa, suscitando a seguinte indagação: como os três países (Brasil, Chile e Uruguai) implementaram e deram consecução à(s) política(s) de ampliação da jornada escolar no período compreendido entre 1990 a 2015? Assim sendo, o foco desta pesquisa está nas políticas implementadas no âmbito do governo central, no Brasil, no Chile e no Uruguai. Considerando a organização da educação de cada país e a escolaridade obrigatória regulamentada na década de 1990 em cada um deles, optamos por analisar as políticas implementadas no âmbito do ensino fundamental no Brasil, na *educación básica* no Chile e na *educación primaria e secundaria* no Uruguai, por se constituírem, naquela década, como escolaridade obrigatória em cada um desses países.

Diante de tal definição, o objetivo desta pesquisa consiste em analisar comparativamente as políticas de ampliação da jornada escolar implementadas pelo Brasil, pelo Chile e pelo Uruguai, no âmbito do governo central, iniciadas na década de 1990 até o ano de 2015.

No que tange aos objetivos específicos, esta pesquisa propõe: 1. compreender a constituição do Estado na América Latina e a formação de blocos econômicos (e de integração) na região; 2. analisar os desdobramentos da mundialização da economia para as políticas educacionais e sua relação com a institucionalização do Mercosul Educacional como estratégia de integração e desenvolvimento regional; 3. discutir o papel de organismos internacionais na estrutura da escolaridade obrigatória e da organização do tempo escolar, na perspectiva da carga horária de escolarização; 4. investigar, a partir de documentos oficiais, as políticas de ampliação da jornada no Brasil, no Chile e no Uruguai; e 5. analisar comparativamente as políticas implementadas nos respectivos países, tendo como referência o Cubo de Bray e Thomas (1995), que será explicado na seção dedicada à apresentação da metodologia deste estudo.

A justificativa para a realização desta pesquisa fundamenta-se na necessidade de se compreenderem e se analisarem as políticas educacionais no contexto do Mercosul Educacional, a exemplo dos estudos realizados por Cristofoli (2010) e Souza (2017). Em levantamento de dissertações e teses sobre a temática desta pesquisa no banco de dados da CAPES (Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), não encontramos nenhum trabalho sobre as políticas de ampliação da jornada escolar nesse setor do Mercosul, o que sinaliza para o ineditismo deste estudo, bem como para a sua contribuição aos estudos na área das políticas educacionais na/da região.

A tese está organizada em cinco capítulos, afora a introdução e as considerações finais. Na **Introdução**, apresentamos as inquietações que conduziram para a definição da temática, a delimitação dos países a serem pesquisados e o recorte temporal, bem como os objetivos do estudo e sua justificativa. Na sequência, são apresentados os caminhos teórico-metodológicos, destacando-se os referenciais teóricos selecionados, os aspectos metodológicos e seus procedimentos de análise.

Considerando que a unidade de análise deste estudo comparado em educação é a política – políticas de ampliação da jornada escolar –, os capítulos 1 a 3¹¹ foram organizados de modo a considerar a importância do contexto para a elaboração e implementação das políticas e, ainda, que “*las políticas no emergen en el vacío, sino que reflejan compromisos entre intereses en competencia*” (TAYLOR *et al.*, 1997, p. 3). De tal modo, com base nesses argumentos, os referidos capítulos foram organizados partindo-se do todo para as partes; assim, eles apresentam as reformas educacionais no contexto latino-americano (Capítulo 1); a constituição do Mercosul Educacional e seus planos para a educação, evidenciando-se dessa forma o contexto regional (Capítulo 2); a organização da educação em cada um dos países (Capítulo 3); a descrição das políticas de ampliação da jornada escolar (Capítulo 4); e a análise comparada dessas políticas (Capítulo 5). Destarte, os capítulos 3, 4 e 5 situam-se no contexto doméstico de cada país. Por fim, são apresentadas as conclusões deste estudo, que retomam as principais teses da pesquisa e, ainda, sinalizam para a necessidade e possibilidade de outros estudos a serem desdobrados a partir deste.

No **Capítulo 1 – Estado e Reformas na/da educação na América Latina**, buscamos apresentar conceitos que nos ajudam a compreender a constituição do Estado na América Latina e o contexto de sua(s) crise(s) no âmbito dos processos de globalização. Compreendemos que a reflexão sobre tais elementos é fundamental para as análises propostas neste estudo, uma vez que a reflexão sobre o Estado é necessária àquele que se propõe à análise de políticas públicas (MÜLLER; SUREL, 2002).

Assim, esse capítulo está organizado em 3 seções. Na primeira, discutimos a formação e a crise do Estado na América Latina. Para tal, buscamos autores que apresentam a questão do ponto de vista e do lugar de latino-americanos, como O'Donnell (1978, 1978a, 1993, 1994, 2004, 2007, 2008), Falleto (1989), Wasserman (2000), e de autores de outras regiões do mundo, como Przeworski (1995) e Carnoy (1986, 2003), por

¹¹ Os capítulos 4 e 5 tratam especificamente das políticas de ampliação da jornada escolar e suas comparações, respectivamente.

suas abordagens a partir da perspectiva do Estado Capitalista. A análise de políticas educacionais pressupõe a compreensão das relações de forças que forjam o Estado. Nesse sentido, compreendê-las a partir do olhar da (e na) América Latina é condição necessária para o exercício do pesquisador.

Na segunda seção, refletimos sobre a mundialização da economia e seus reflexos sobre as políticas educacionais na América Latina, de modo a dar destaque ao papel dos organismos internacionais, com base no estudo de Carnoy (2003) e Melo (2003). Nesse contexto, abordamos o PPE que, enquanto ação exclusiva da Unesco para a América Latina e Caribe, exerceu importante influência no direcionamento das políticas educativas na região (UCZAK, 2014). E, ainda, analisamos reformas educacionais na América Latina, sob a perspectiva da mundialização da educação, apresentando três perspectivas desse contexto – as reformas orientadas para a competitividade; aquelas fundamentadas nas demandas (e possibilidades) econômicas; e as focalizadas com base na equidade – destacadas por Carnoy (2003) e seus desdobramentos.

Diversos estudos (CASSASUS, 1995; GENTILI, 1995, 1996, 1997, 2002, 2009; ARELALO, 2000; KRAWCZYK, 2000; CARNOY, 2003; MELO, 2003; UCZAK, 2014) apontam o papel de organismos internacionais nas reformas educacionais na AL. De tal modo, identificar e compreender os elementos que sustenta(ra)m tais reformas e as bases sob as quais foram estruturadas contribui para que o pesquisador possa, de fato, analisá-las e não apenas descrevê-las.

Na terceira seção, apresentamos reflexões sobre a organização do tempo escolar a partir dos estudos de Sacristán (2008) e Récio (2007); e, ainda, com base em Noma (2011) e Uczak (2014), apresentamos e analisamos as recomendações do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), através dos textos das Reuniões do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação (Promedlac), para a ampliação da jornada escolar na América Latina. O tempo destinado à aprendizagem na AL é motivo de preocupação de pesquisadores e elaboradores de políticas (FANFANI *et al.*, 2010). Nesse sentido, é fundamental compreendermos os discursos e as estratégias utilizadas por organismos internacionais para justificar a necessidade de ampliação da jornada escolar.

Assim, o primeiro capítulo tem por foco a América Latina. Essa escolha deu-se por compreendermos que as políticas de ampliação da jornada escolar, a serem analisadas no âmbito do Brasil, do Chile e do Uruguai, estão inseridas em um contexto regional mais

amplo, o qual contribuiu para a elaboração e implementação de tais políticas nos ditos países.

No **Capítulo 2 – O contexto de criação do Mercosul e o Mercosul Educacional**, apresentamos a constituição do Mercosul e a institucionalização de setor específico para tratar da educação no âmbito do bloco, o Mercosul Educacional. Destacamos que a compreensão do Mercosul, em especial do papel da educação no seu âmbito, é de fundamental importância para as análises das políticas de ampliação da jornada escolar propostas neste estudo.

Na primeira seção, apresentamos a constituição do Mercosul no contexto da integração regional. Para tal, utilizamos como fundamentação teórica estudos da área das Relações Internacionais, da Ciência Política e da Economia, buscando uma abordagem multidisciplinar, a partir das análises de Saraiva (2011), Ianni (2012), Granato (2014) e Almeida (2015), bem como documentos da Cepal (1991, 1994) e do próprio Mercosul (1991). Na segunda seção, com base nos estudos de Goin (2008), Andrés (2010), Cristofoli (2010), Almeida (2015) e nos documentos editados pelo Mercosul Educacional (1992, 1998, 2001, 2006, 2011, 2016), apresentamos o contexto da criação do setor no âmbito do Mercosul e, ainda, analisamos a menção à educação básica e à ampliação da jornada escolar nos Planos de Educação do setor (MERCOSUL EDUCACIONAL, 1998, 2001, 2005, 2011, 2016), de modo a contribuir para a análise dessas políticas a partir do Mercosul Educacional.

Considerando os objetivos desta pesquisa e sua localização no contexto do Mercosul Educacional, é fundamental compreender o cenário de institucionalização do Mercosul, bem como o papel atribuído à educação nesse contexto. Assim, esse capítulo tem suas análises localizadas em uma região específica: o Mercosul. Ao tratarmos dessa região, não estamos nos referindo a uma divisão geográfica, mas às (re)configurações e aos acordos entre países para a formação de um espaço integrado que supera os limites geográficos, (re)criando novas fronteiras entre as nações.

No **Capítulo 3 – A organização da educação, a Escolaridade Obrigatória e as fontes de financiamento da educação no Brasil, no Chile e no Uruguai**, são apresentadas análises específicas sobre os países foco desta pesquisa.

Esse capítulo está organizado em três seções. Na primeira, analisamos a organização da educação em cada país, considerando a sua forma de organização de

Estado. Esta análise contribui para a compreensão da organização da educação – e da gestão educacional¹² – no âmbito de cada país.

Na segunda seção, são apresentadas análises dos ordenamentos normativos que regulamenta(ra)m a escolaridade obrigatória em cada um dos países foco da pesquisa no período de 1990 até o ano de 2015, tendo por base as constituições, as leis gerais de educação e os demais ordenamentos que tratam da temática. Entendemos que a análise da ampliação da escolaridade obrigatória no âmbito dos três países é fundamental para compreendermos como o direito à educação foi sendo regulamentado e ampliado nessas nações. Na terceira seção são apresentadas e analisadas as fontes de financiamento da educação, tendo por base as implicações das reformas ocorridas a partir da década de 1990 nessa área. É fundamental compreendermos as fontes do financiamento para que possamos analisar as estratégias de aporte de recursos para as políticas investigadas. Essa seção não se propõe a analisar fluxos econômicos, tampouco o quantitativo absoluto e/ou relativo de recursos investidos na educação, mas sim a estrutura normativa e organizativa que trata do financiamento da educação nesses países.

Especificamente nesse capítulo, o foco está circunscrito ao Brasil, ao Chile e ao Uruguai, sempre contemplando-os no contexto regional. Compreendemos que tal abordagem é fundamental para o desenvolvimento das análises propostas neste estudo, especialmente para que as análises comparadas sejam feitas considerando as especificidades de cada país.

Passando ao **Capítulo 4 – Políticas de ampliação da jornada escolar**, ali são descritas as políticas de ampliação da jornada escolar, na perspectiva do Tempo Integral (Brasil), *Jornada Completa* (Chile) e *Tiempo Completo* (Uruguai). Essa apresentação é fundamental para que possamos realizar as análises comparativas presentes no capítulo subsequente (Capítulo 5).

Considerando que a descrição possibilita que o pesquisador extraia informações sobre o tema de estudo, e que esta organização pode se dar segundo seu critério (VELLOSO; PEDRÓ, 1991) de modo a apresentar dados objetivos relacionados à unidade de análise da pesquisa (CABALLERO *et al.*, 2016), as políticas implementadas pelo Brasil, Chile e Uruguai foram organizadas a partir de quatro elementos. O primeiro deles foi a **regulamentação do tempo ampliado**, objetivando a apresentação da métrica associada ao tempo de escola: Tempo Integral, no Brasil; *Jornada Completa*, no Chile;

¹² Com base em Vieira (2007) a gestão educacional está relacionada à gestão do(s) sistema(s) educacional(is), diferentemente da gestão escolar que está circunscrita ao espaço da instituição escola.

e *Tiempo Completo*, no Uruguai. O segundo elemento está relacionado à(s) **fonte(s) de financiamento**, em que serão apresentadas as fontes de recursos utilizadas para implementação das políticas – destacamos que este estudo não se propõe a analisar os fluxos financeiros e/ou o quantitativo de recursos absolutos e/ou relativos aplicado nessas políticas. O terceiro apresenta a **operacionalização** das políticas, de modo a abordar as estratégias utilizadas para que as políticas pudessem se efetivar nas escolas. O quarto e último elemento, **grupos atendidos**, objetiva a apresentação dos grupos sociais – prioritários ou não – contemplados por essas políticas de ampliação da jornada escolar.

Esse capítulo está organizado em três seções. Na primeira, focalizamos as políticas implementadas no Brasil, pelo governo federal, no período de 1990 a 2015. A realização da pesquisa possibilitou identificar que três políticas foram levadas a cabo nesse período – Programa Minha Gente, Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente e Programa Mais Educação. Desse modo, essa seção, embora abarque o mesmo período para todos os países analisados, terá uma extensão maior, uma vez que o Brasil apresentou três políticas nesse período.

A segunda e terceira seções apresentam, respectivamente, as políticas implementadas no Chile (*Jornada Escolar Completa*) e no Uruguai (*Escuela de Tiempo Completo*) no referido período. A descrição das políticas materializada nas três seções desse capítulo segue a lógica de apresentação das políticas a partir da seguinte organização: 1. **regulamentação do tempo ampliado**; 2. **fonte(s) de financiamento**, 3. **operacionalização**; e 4. **grupos atendidos**.

No **Capítulo 5 – Análise comparada das políticas de ampliação da jornada escolar**, é apresentada a comparação que possibilita o surgimento de um novo conhecimento (VELLOSO; PEDRÓ, 1991; CABALLERO *et al.*, 2016). A comparação presente nesse capítulo está apresentada em três seções.

A primeira seção faz uma análise comparativa de como o tempo ampliado de escola está regulamentado em cada uma das políticas, considerando-se os documentos que as regulamentaram e as organizaram no âmbito de cada país, apresentados no capítulo 4. De modo a proceder a essa comparação, tomamos como referência: 1. a duração da jornada ampliada, evidenciando as aproximações e os distanciamentos entre a carga horária diária/semanal e anual no âmbito de cada país; e 2. as orientações para a organização do tempo, considerando os documentos editados para orientar e/ou determinar a forma como esse tempo deveria ser organizado nas escolas.

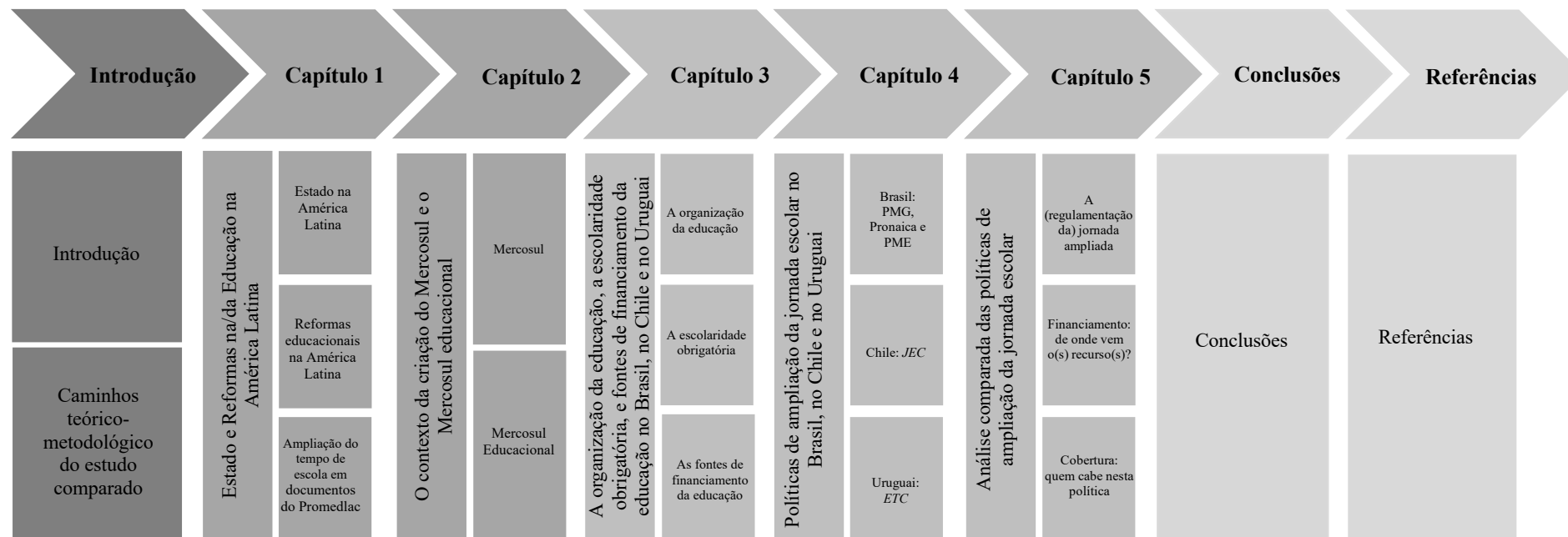
A segunda seção compara a(s) fonte(s) de financiamento, de modo a analisar as fontes de captação de recursos para se efetivarem as políticas de ampliação da jornada escolar. Além disso, analisamos também as estratégias de repasse desses recursos para sua efetivação e a garantia da oferta do tempo ampliado aos estudantes. Essa seção não objetivou apresentar dados quantitativos associados a valores absolutos e/ou relativos do custo de cada estudante para a efetivação das políticas, tampouco analisar o maior ou menor investimento desses países nas políticas no decorrer do período analisado. Consideramos que, para abarcar todas essas especificidades em relação ao financiamento, seria necessária a realização de uma pesquisa com foco exclusivo nessa questão, o que não é o objetivo deste estudo.

A terceira seção trata da análise comparativa sobre os grupos atendidos por essas políticas e, ainda, sobre quais as estratégias utilizadas pelos países para evidenciar o público prioritário da ampliação da jornada escolar. As análises comparativas, além de tomarem por base a pesquisa documental, materializaram-se a partir da articulação com a pesquisa bibliográfica, sempre considerando o contexto das reformas educacionais implementadas nos anos 1990, no âmbito do Mercosul Educacional, e seus desdobramentos sobre as políticas dos países.

Nas **Conclusões**, são retomados os principais achados da pesquisa e, ainda, apresentadas novas possibilidades de estudos a partir desta tese.

A Figura 1 apresenta a organização da tese.

Figura 1 – Apresentação da Organização da tese



Fonte: Elaboração própria.

Caminhos teórico-metodológicos do estudo comparado

Para contribuir com o processo de investigação, optamos pela referência do estudo comparado para a condução da pesquisa. Ao considerarmos o contexto de mundialização do capital e seus desdobramentos para as políticas econômicas e sociais, entendemos que se faz necessário compreender e analisar comparativamente as estratégias e políticas colocadas em prática por outros países, em especial os vizinhos geográficos e/ou aqueles que compõem o mesmo bloco de integração. Destacamos que, ainda que os países possuam realidades distintas, os processos externos – ligados ao contexto da globalização – influenciam as suas políticas domésticas, seja pela necessidade de se colocarem no fluxo da economia global ou de nele se manterem (FERRER, 2002).

Sinalizamos que o estudo comparado em educação contribui para o desvelamento do “sucesso e do fracasso de uma mesma política em realidades distintas” (CORRÊA, 2011, p. 267), bem como para a “quebra de fronteiras no campo da produção do conhecimento” (NÓVOA, 2009, p. 26). Desse modo, o estudo comparado não se limita a um aspecto classificatório, mas contribui para a análise do distanciamento e da aproximação entre realidades (TROJAN, 2009).

Um estudo comparado pode ser destacado por sua relevância ao possibilitar a relação entre as políticas domésticas e as tendências globais, o que contribui para que a educação comparada atravesse “as fronteiras dos diferentes países” (NÓVOA, 1994, p. 105). Salientamos ainda que os estudos comparados

[...] “comparam” não pelo procedimento em si, mas porque, como recurso analítico e interpretativo, a comparação possibilita a esse tipo de análise uma exploração adequada de seus campos de trabalho e o alcance dos objetivos a que se propõe (KRAWCZYK, 2013, p. 204).

Assim, a opção por um estudo comparado efetiva-se pelo seu potencial de contribuição para a compreensão, explicação e interpretação de políticas (RAGIN, 1987; SARTORI, 1994) e para o processo de (re)construção de políticas (NÓVOA, 2009). Ademais, sustenta-se na possibilidade de relação entre os contextos nacional, regional e internacional para a análise das políticas de ampliação da jornada escolar no âmbito dos países selecionados.

O processo de investigação nos Estudos Comparados em Educação impõe diversos desafios a quem se dispõe a realizá-lo, quer pela complexidade do cenário (inter)nacional, quer pelos processos de globalização e/ou pelo papel cada vez maior das

estruturas supranacionais e intranacionais (CABALLERO *et al.*, 2016) no contexto educacional. Historicamente, o estudo comparado foi entendido como a “*aplicación de la técnica de la comparación al estudio de determinados aspectos de los problemas educativos*” (ROSELLÓ, 1960, p. 17) e também como a “*ciencia que estudia los sistemas educativos mediante el método comparativo, con el fin de contribuir a su mejora*” (VELLOSO; PEDRÓ, 1991, p. 98). De tal modo, podemos compreender que os estudos comparados em educação podem contribuir para o conhecimento e a compreensão das políticas e ações educacionais em diferentes países, regiões e povos, e para a análise das principais tendências da educação, no contexto mundial (GARCÍA GARRIDO, 1996).

Diversos estudos (SOUZA; MARTÍNEZ, 2009; BRAY *et al.*, 2015; CABALLERO *et al.*, 2016) apontam para a necessidade de que o investigador da área dos estudos comparados estabeleça com rigor as estratégias e ferramentas metodológicas a serem utilizadas no processo de pesquisa. No que tange aos elementos metodológicos do estudo comparado, García Garrido (1996) sinaliza a necessidade de se definir: 1. o objeto; 2. o método; e 3. a finalidade da pesquisa.

De modo a evidenciar o percurso metodológico deste estudo, utilizamos, com base em Cabellero *et al.* (2016), o Quadro 2 para representar os elementos acima destacados.

Quadro 2 - Elementos Metodológicos da pesquisa

ESTUDO COMPARADO EM EDUCAÇÃO		
O que estuda?	Como aborda o conhecimento?	Para quê?
		
Objeto	Método	Finalidade
Políticas de ampliação da jornada escolar implementadas no Brasil, no Chile e no Uruguai no período de 1990 a 2015	Pesquisa bibliográfica Pesquisa documental Cubo de Bray e Tomas (1995) - adaptado	Compreender e analisar as políticas de ampliação da jornada escolar, de modo a contribuir para o campo das políticas educacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Caballero *et al.* (2016)

A definição do objeto da pesquisa é o primeiro passo para se levar a cabo um estudo comparado, o qual pode ser definido como “*la parcela de realidades, hechos y fenómenos que nuestra ciencia encara*” (GARCÍA GARRIDO, 1996, p. 113). Para este estudo, portanto, conforme já evidenciamos, o objeto são as políticas de ampliação da

jornada escolar implementadas no Brasil (no ensino fundamental), no Chile (na *educación básica*) e no Uruguai (na *educación primaria e secundaria*) no período de 1990 a 2015.

Em relação ao método, podemos compreendê-lo como o(s) caminho(s) percorrido(s) para se alcançar um objetivo e construir um conjunto ordenado de conteúdos e conhecimentos de uma ciência (CABALLERO *et al.*, 2016). Assim, é fundamental compreender que o desenvolvimento metodológico de uma pesquisa pressupõe a utilização de fontes apropriadas para o estudo, em consonância com o objetivo proposto.

À vista disso, buscando alcançar os objetivos aqui apresentados, optamos pela pesquisa de **abordagem qualitativa**, por sua contribuição na compreensão em profundidade dos “fenômenos educativos e sociais, à transformação de práticas e cenários socioeducativos, à tomada de decisões e também ao descobrimento e desenvolvimento de um corpo organizado de conhecimentos” (ESTEBAN, 2010, p. 127) – além de possibilitar o recolhimento de dados, ao longo da pesquisa, que busquem auxiliar a compreensão e a análise do que se está investigando (OLIVEIRA, 2007). Tal abordagem “exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para construir uma pista que permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do objeto” (SOUZA, 2017, p. 31).

Entretanto, destacamos que a abordagem qualitativa pode ser complementada com a quantitativa, desde que contribua para a descrição e análise das informações coletadas pelo investigador (PAIVA, 2018). Nesse sentido, apontamos para o uso de dados quantitativos nesta pesquisa, buscando contribuir com as análises aqui propostas.

Para Cristofoli (2010), existem três dimensões a serem abordadas em uma pesquisa comparada: a temporal, a espacial e a metodológica. As dimensões temporal e espacial, cabe destacar, já estão contempladas na delimitação do recorte temporal e na seleção dos países, respectivamente.

No que tange à dimensão metodológica, “de maior complexidade” (CRISTOFOLI, 2010, p. 29), optamos por realizar a **pesquisa bibliográfica** e a **pesquisa documental**. Assim, iniciamos pela **pesquisa bibliográfica**, que, em consonância com Oliveira (2007), consiste na busca por diferentes estudos e produções científicas acerca do objeto de estudo. Dessa forma, podemos conhecer aquilo que já foi elaborado sobre o foco da pesquisa, possibilitando que se produza aquilo que ainda não foi realizado (FERREIRA, 2002).

Isto posto, realizamos um levantamento de dissertações e teses, no banco de dados da CAPES, do tipo Estado do Conhecimento, que consistiu na “identificação, registro, categorização que levem à reflexão e síntese sobre a produção científica de uma determinada área (...) congregando periódicos, teses, dissertações e livros sobre uma temática específica” (MORONSINI; FERNANDES, 2014, p. 155).

Tomamos como estratégia a busca pelos descritores “Mercosul Educacional”, “Ampliação da jornada escolar na América Latina”, “Ampliação da jornada escolar no Mercosul” e “Tempo Integral na América Latina”, tendo como base o foco desta pesquisa. Considerando o estudo de Paiva¹³ (2018), optamos pelo refinamento da pesquisa, através dos seguintes critérios: 1. Grande Área de Conhecimento¹⁴; 2. Áreas de Conhecimento¹⁵; 3. Área de Avaliação¹⁶; e 4. Áreas de Concentração¹⁷. Destacamos a possibilidade da existência de estudos em áreas diferentes das selecionadas; entretanto, “o processo de pesquisa envolve escolhas e a necessidade de recortes” (PAIVA, 2018, p. 43). Assim como ocorreu com os descritores, os critérios de refinamento vieram ao encontro do objeto deste estudo.

A busca pelo descritor “Mercosul Educacional” resultou em 451 trabalhos, entre teses e dissertações. Optamos por selecionar os trabalhos cujo descritor constasse em seu título. Sendo assim, foi encontrada uma pesquisa, intitulada “Direito à educação nos países membros do Mercosul: um estudo comparado”, de autoria da pesquisadora Kellcia Rezende Souza, defendida no ano de 2017, no Programa de Doutorado em Educação Escolar, da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Campus Araraquara. O referido estudo analisou, comparativamente, o ordenamento legal de países membros do Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela) no âmbito do direito à educação (SOUZA, 2017).

¹³ Em sua tese de doutorado, Paiva (2018) dedicou uma seção intitulada “O que dizem as teses e dissertações sobre as parcerias com espaços religiosos em situação de ampliação da jornada escolar para o tempo integral?” para tratar – metodologicamente – dos procedimentos para o levantamento do Estado de Conhecimento junto ao Banco de Teses e Dissertações da CAPES.

¹⁴ Opção “Ciências Humanas”.

¹⁵ Opções “Educação” e “Políticas Públicas”.

¹⁶ Opção “Educação”.

¹⁷ Opções “Educação”, “Educação Escolar”, “Educação Básica”, “Educação, Cultura e Políticas Públicas”, “Política e Administração Educacional” e “Políticas Públicas e Gestão da Educação”.

Outros estudos sobre educação, no âmbito do Mercosul, foram posteriormente incorporados nesta seleção, a exemplo de Cristofoli¹⁸(2010) e Almeida¹⁹(2015). No primeiro estudo, a autora analisou os avanços e as dificuldades na implementação das decisões/resoluções do MERCOSUL Educacional a respeito dos currículos de língua estrangeira (espanhol e português) no Brasil (Rio Grande do Sul) e na Argentina (Província de Córdoba) (CRISTOFOLI, 2010). No segundo estudo, a autora analisou os documentos e programas do Mercosul Educacional, com foco no ensino superior, demonstrando que a proposta de Universidade do Mercosul originou a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), a qual fortaleceu a perspectiva da educação como via de promoção da integração (ALMEIDA, 2015).

Os estudos de Cristofoli (2010), Almeida (2015) e Souza (2017) contribuíram com esta pesquisa por tratarem da educação no contexto do Mercosul Educacional. Particularmente as pesquisas de Cristofoli (2010) e Souza (2017) ofereceram pistas metodológicas para a execução do estudo comparado de modo a contribuir para o delineamento da pesquisa. Além disso, colaboraram também para as análises da educação básica no âmbito do Mercosul Educacional. O estudo de Almeida (2015), apesar de tratar especificamente do ensino superior no âmbito do setor educacional do Mercosul, oportunizou o entendimento sobre a organização do bloco, no início da década de 1990, bem como as reflexões acerca dos planos editados na esfera do Mercosul Educacional.

Através dos descritores “Ampliação da jornada escolar na América Latina”, “Ampliação da jornada escolar no Mercosul” e “Tempo Integral na América Latina”, não encontramos nenhum trabalho que tratasse dessa temática. Apesar desse resultado, compreendemos que a busca também contribuiu para validar o ineditismo do estudo aqui desenvolvido.

Além do referido levantamento, realizamos pesquisas em outras bases de dados científicos, como o Portal Scielo; o Google Scholar; os trabalhos apresentados em eventos da Associação Nacional de Política e Administração Escolar (Anpae) e no Grupo de Trabalho (GT) 05 – Estado e Política Educacional e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); e na Biblioteca Virtual do Conselho

¹⁸ Tese intitulada *Políticas públicas do ensino de línguas estrangeiras na educação básica no Brasil e na Argentina* (CRISTOFOLI, 2010), na qual a autora, no capítulo seis, discute o contexto das políticas supranacionais, nacionais e o Mercosul.

¹⁹ Tese intitulada *O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI: por uma integração regional via educação* (ALMEIDA, 2015).

Latino-Americano de Ciências Sociais (Clacso). Tal levantamento tomou por base os descritores já mencionados “Mercosul Educacional” e “Tempo Integral na América Latina”. Através dessa busca, foi possível identificarmos uma lacuna em relação à temática proposta neste estudo, uma vez que os trabalhos encontrados não tratavam de políticas de tempo integral na região, tampouco da análise comparada das ditas políticas entre os países selecionados para este estudo.

Posteriormente, realizamos uma **pesquisa documental**, considerando que os documentos são a fonte primária desta pesquisa, daí a sua importância, pois podem contribuir com as análises do pesquisador (LÜDKE; ANDRÉ, 2013). Destacamos que as análises comparadas deste estudo terão como base os documentos oficiais que buscam normatizar, regulamentar, avaliar e monitorar tais políticas em cada país.

Compreendemos tais documentos como fruto das tensões para a elaboração da(s) política(s), bem como dos efeitos da globalização e das transformações nos níveis econômico, político, cultural e social (BALL, 2001, 2011). Segundo Saavedra e Farias (2014) e Stecher (2010), a mensagem emitida pela política não é apenas relevante por seu significado, mas também pelas intenções subjacentes a essa política. Destacamos ainda que tais textos não representam, necessariamente, a política vivida no espaço de cada instituição escolar, uma vez que ela pode ser ressignificada, reforçada e refutada pelos profissionais que atuam nesse espaço (MAINARDES, 2006).

De tal modo, estamos cientes dos limites de uma pesquisa em políticas públicas fundamentada na pesquisa documental. Entretanto, considerando o extenso recorte temporal desta investigação, compreendemos ser esta a estratégia mais adequada, uma vez que os documentos são uma fonte estável de informações, podendo ser consultados ao longo do tempo e por serem produzidos “num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 45).

Para a coleta dos documentos oficiais a serem utilizados nesta investigação, realizamos buscas nos sites oficiais do Ministério da Educação de cada país, bem como de demais setores públicos responsáveis pela gestão da educação. O Quadro 3 apresenta os documentos coletados na pesquisa inicial.

Quadro 3 - Pesquisa Documental inicial

País	Documento	Ano de publicação	Identificação
Brasil	Decreto de 14 de maio de 1991	1991	Dispõe sobre o Projeto Minha Gente e dá outras providências

	Projeto Minha Gente: informações básicas sobre o projeto (1992)	1992	Informações básica sobre o projeto
	Lei nº 8.642	1993	Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - PRONAICA e dá outras providências.
	Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007	2007	Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar.
	Programa Mais Educação: Manual Passo a Passo (2009)	2009	Passo a passo destinado às escolas
	Decreto nº 7.083	2010	Dispõe sobre o Programa Mais Educação
	Manual Operacional da Educação Integral (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014)	2008 a 2014	Manual Operacional da Educação Integral
Chile	Lei Nacional nº 19.532	1997	Estabeleceu a implementação da “Jornada Escolar Completa (JEC)”
	<i>Jornada Completa diurna para todos</i>	1997	Documento publicado pelo <i>Ministerio de Educación (Minedu)</i> – Chile, como esclarecimento sobre a <i>Jornada Escolar Completa</i> .
Uruguai	Acta nº 60	1989	O Consejo Directivo Central (CODICEN), aprova a criação das <i>Escuelas de Tiempo Completo</i> , como projeto experimental.
	Acta nº 90	1998	Dispõe sobre a ampliação do atendimento aos estudantes nas <i>Escuelas de Tiempo Completo</i> .

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1991, 1992, 1993, 2007, 2008, 2009, 2009a, 2010, 2010a, 2011, 2012, 2013), Chile (1997, 1997a), Uruguai (1989, 1998).

Durante o processo de coleta de documentos via *web*, encontramos dificuldades na localização dos materiais do Chile e do Uruguai. Assim, buscamos contatos, por *e-mail* e/ou através de ligações, com os órgãos responsáveis pela gestão central da educação em cada país. Diante das dificuldades na obtenção de respostas, foi realizada, no mês de julho²⁰ do ano de 2019, uma imersão em cada um dos países para a coleta de documentos, bem como para o estabelecimento de vínculos, o que facilitou o acesso²¹ a um grande número de documentos oficiais.

²⁰ Foram oito dias em Montevideu (Uruguai) e nove dias em Santiago (Chile).

²¹ Além da coleta de documentos, foi possível a realização de visitas a escolas, o contato com profissionais que atuaram na gestão de tais políticas, bem como com investigadores dos dois países.

Ainda como parte da pesquisa documental, foram coletados documentos editados pelo Mercosul (1991, 2001) e Mercosul Educacional (1991, 2001, 2006, 2011, 2016), que foram minuciosamente analisados. Para a análise dos Planos do setor, levando-se em conta o grande número das ações ali propostas, em especial nas suas duas últimas edições, optamos por realizar um levantamento das expressões “Educação Básica; *Educación Basica*; (Ampliação da) Jornada Escolar; (*Ampliación de la*) *Jornada Escolar*; Tempo Escolar; *Tiempo escolar*; Educação Integral²²; *Educación Integral*; e Tempo Integral” para identificar se esses documentos fazem menção direta a esses termos e, em caso positivo, como eles aparecem no texto.

A escolha por esses termos justifica-se por sua relação direta com os objetivos desta pesquisa. Destacamos ainda que a busca ocorreu no sentido de encontrar a menção associada a um desdobramento nas políticas dos países, e não para a articulação interna do próprio setor. Após a busca pelas expressões, foi realizado um estudo minucioso de todos os planos, de modo a constatar (ou refutar) os achados da referida investigação. Para fins de apresentação, optamos por utilizar as expressões encontradas nos planos.

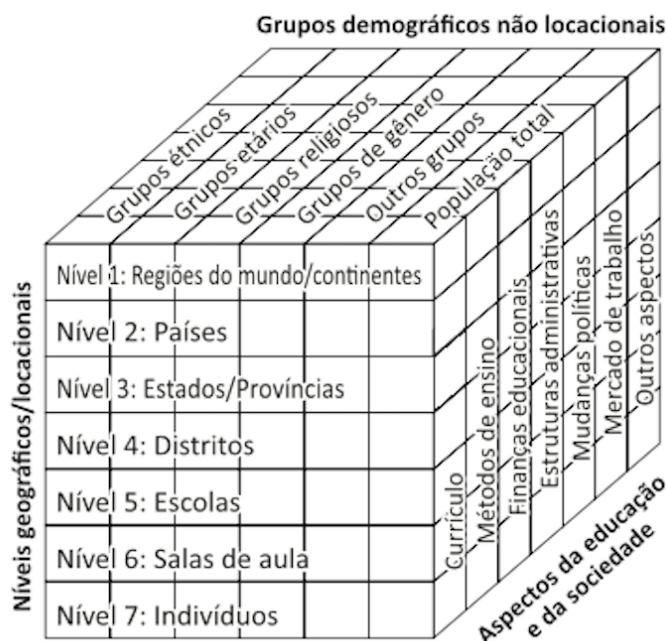
Os documentos do Comitê Regional Intergovernamental do Projeto Principal de Educação (Promedlac) (1984, 1987, 1989, 1989a, 1991, 1993, 1996) e do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Prelac) (2002) foram coletados na UNESDOC²³. Posteriormente, eles foram analisados, buscando-se encontrar as recomendações associadas ao tempo integral e/ou ampliação da jornada escolar.

Por se tratar de um estudo comparado, tomamos ainda como base o Cubo de Bray e Thomas com as devidas adaptações para sua utilização nesta pesquisa. O referido cubo foi apresentado pelos autores no trabalho intitulado “Níveis de Comparação em Estudos Educacionais: discernimentos de diversas literaturas e o valor das análises em múltiplos níveis” (BRAY; THOMAS, 1995). O trabalho supramencionado destacou que o campo dos estudos comparados em educação estava dominado pelo foco na análise das nações, o que demandava a necessidade de ampliação de outras possibilidades de análises e cruzamentos, situação que favoreceria os resultados da pesquisa e o próprio campo de tais estudos (BRAY *et al.*, 2015).

²² A escolha pela expressão deu-se em razão da utilização desse termo como sinônimo de Tempo Integral. Tal questão será discutida na segunda seção do capítulo 2 desta tese.

²³ Biblioteca digital da Unesco: <https://unesdoc.unesco.org>.

Figura 2 - Cubo de Bray e Thomas (1995)



Fonte: Bray e Thomas (1995, p. 475).

O cubo está ilustrado de modo que em sua face dianteira estão apontados sete níveis geográficos ou de lugar para comparações, desde os níveis mais amplos, como regiões do mundo/continentes, países, estados/províncias, até os níveis mais locais, como distritos, escolas, salas de aulas e indivíduos. A segunda face do cubo corresponde a grupos demográficos: grupos étnicos, etários, religiosos, de gênero, outros grupos e populações totais. A terceira dimensão do cubo contempla aspectos da educação e da sociedade, abordando itens como currículo, métodos de ensino, financiamento educacional, estruturas (BRAY *et al.*, 2015).

A análise do referido cubo possibilita que identifiquemos a oportunidade de inserção de outros itens para a(s) análise(s) nos estudos comparados em educação, especificamente nas faces denominadas “grupos demográficos não locais” e “aspectos da educação e da sociedade”. Com base nessa constatação, baseamos este estudo no Cubo de Bray e Thomas (1995), a partir da seguinte organização: na face “níveis geográficos/locais”, contemplamos o nível 2 “países”, uma vez que a pesquisa está focalizada no Brasil, no Chile e no Uruguai. Compreendemos que, mesmo considerando o escopo do estudo no âmbito do Mercosul Educacional, não estamos nos referindo a uma região geográfica estática, uma vez que a composição do setor não é estática, no que diz respeito aos países membros.

Na segunda face do cubo “Grupos demográficos não locais”, contemplaremos o nível "outros grupos", uma vez que esses outros seriam a população beneficiada com essas políticas de educação, nesta pesquisa sendo identificados como sujeitos atendidos por tais política(s). Para tal, pretendemos analisar o escopo de cada política com vistas à identificação de sua universalização ou priorização no atendimento aos estudantes. Na terceira dimensão, “aspectos da educação e da sociedade”, contemplamos o nível “finanças educacionais”, através do qual analisaremos as estratégias de financiamento das políticas por cada país.

Destacamos, conforme evidenciado por Caballero *et al.* (2016), que os estudos comparados em educação têm evoluído, desde o seu surgimento até os dias atuais, em especial no que diz respeito às metodologias utilizadas para sua execução. Portanto, tal evolução demanda ao comparatista o rigor e a inovação no uso de metodologias para a consecução de seus estudos e alcance dos seus objetivos.

CAPÍTULO 1. ESTADO E REFORMAS NA/DA EDUCAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

A opção pela pesquisa acerca das políticas públicas (*policies*²⁴) nos conduz a uma necessária reflexão sobre o Estado. Esta análise está, a bem da verdade, focada na sua ação e não na construção de uma teoria de/sobre Estado (MÜLLER; SUREL, 2002). Tal destaque se faz necessário para ressaltar que as reflexões aqui apresentadas se constituem como um caminho argumentativo, no qual esta tese se fundamenta, e que contribuirão para as análises deste estudo.

Considerando as especificidades e, ao mesmo tempo, a inter-relação da abordagem realizada, este capítulo está dividido em três seções. Na primeira, tratamos do conceito de Estado, abordando reflexões acerca do Estado Capitalista, a sua relação com a sociedade e a crise do Estado-nação, a partir do contexto da mundialização do capital. Na segunda seção, a partir dos estudos de Carnoy (2003) e Melo (2003), enfocamos o cenário das reformas educacionais ocorridas na década de 1990, a partir da necessidade de reorganização para atender às demandas do neoliberalismo, e o papel de organismos internacionais naquele contexto. Na terceira seção apresentamos reflexões sobre o tempo de escola, categorizando-o em tempo regulamentado e tempo da experiência, com base nos estudos de Recio (2007) e Sacristán (2008). Posteriormente, analisamos documentos do Promedlac e Prelac e suas recomendações sobre a ampliação da jornada escolar, de modo a constatar as recomendações desses órgãos vinculados à Unesco para a ampliação da jornada escolar na América Latina.

Destacamos que este capítulo contribui para a análise da unidade – política – definida para este estudo por possibilitar a compreensão do contexto do Estado e das reformas na AL. Contribui, também, para o entendimento dos “*compromisos entre intereses*” (TAYLOR *et al.*, 1997, p. 3) que sustenta(ra)m tais reformas.

1.1. Estado na América Latina

Sinalizamos que, ao refletirmos e analisarmos sobre qualquer processo na América Latina, podemos incorrer no erro de fazer generalizações excessivas,

²⁴ O termo refere-se à ação pública (política pública).

desconsiderando as especificidades desse subcontinente tão diverso e marcado pela desigualdade. Portanto, mesmo cientes de tal desafio e buscando não incidir nesse erro, apresentamos algumas reflexões gerais sobre o Estado na região.

Tomamos as reflexões sobre o Estado a partir de uma abordagem pluralista e não a abordagem estatal. Na primeira abordagem, compreendemos que o Estado está firmado no caráter preciso das relações sociais, com seus antagonismos, disputas e exigências (MÜLLER; SUREL, 2002). Assim, compreendemos que suas relações com a sociedade são aquilo que o constituem e o produzem, estando alicerçadas em uma complexidade e uma multiplicidade de exigências (MÜLLER; SUREL, 2002). Já a abordagem estatal, fundamentada no pensamento hegeliano e nas reflexões de Marx e Weber, coloca o Estado na centralidade, identificando seu caráter irreduzível diante das relações sociais, uma vez que estas se dão com um limitado número de atores privados e públicos (LEHMBRUCH; SCHMITTER, 1979).

Em suas reflexões sobre as análises das políticas públicas, Müller e Surel (2002) afirmam que o pesquisador está fadado a percorrer um difícil caminho entre essas duas abordagens, uma vez que cada uma delas exprime um caráter unitário e diverso do Estado e da sociedade. Assim, sinalizamos que esta pesquisa se fundamenta numa abordagem pluralista, tendo em vista a sua consideração sobre as tensões operadas pela sociedade que reverberam na ação estatal. Nessa correlação de forças, há que se destacar o poder e a pressão das elites empresariais²⁵ para a definição dessas relações (CIMINI *et al.*, 2018) e, por desdobramento, para a elaboração dos textos e dos desdobramentos de políticas públicas.

Para O'Donnell (1978), o Estado pode ser identificado como um componente especificamente político de dominação em uma sociedade territorial²⁶. Nas palavras de Faletto (1989), “*el Estado expresa en todos los casos el conjunto de relaciones económicas, sociales y, especialmente, de poder que se dan en una sociedad*” (p. 69). Nesse sentido, observamos que as relações entre Estado e sociedade se configuram como elementos centrais, uma vez que aquele pode se constituir como um sistema de dominação e, ao mesmo tempo, está se (re)configurando nessa relação/vinculação com a sociedade. Tal relação pode nos levar a identificar uma contradição entre constituir e/ou ser

²⁵ As reflexões sobre as pressões exercidas pelas elites empresariais serão aprofundadas na segunda seção deste capítulo, quando trataremos do Estado latino-americano.

²⁶ Nesse contexto, a expressão “sociedade territorial” faz jus àquela constituída (e constituidora) do Estado-nação, a qual discutiremos mais à frente, ainda nesta seção.

constituído, conduzindo-nos a refletir se o Estado é produzido pela sociedade, se esta é produzida pelo Estado ou se ambos são formados a partir das relações e disputas estabelecidas.

Ao tratarmos dessa relação “Estado-Sociedade”, estamos nos baseando no Estado Capitalista. Para O’Donell (1978, p. 10), “*el Estado Capitalista no es directamente el Estado ‘de’ los capitalistas (...)*”, mas está inserido nesse cenário. Entretanto, Borón (1991) destaca que o “*Estado Capitalista procede a la cruenta pero efectiva desmovilización de la clase obrera y a la desactivación del peligro insurreccional*” (p. 42). De tal modo, ainda que o Estado Capitalista não se constitua como o Estado dos capitalistas, conforme apresentado por O’Donell (1978), as estratégias de dominação e coerção exercidas por ele, configuram-se no rol da manutenção do capitalismo, com suas desigualdades e explorações. Talvez estejamos aqui diante de mais uma contradição, em consonância com a ideia apresentada por Borón (1991), de modo que, mesmo não pertencendo aos capitalistas, a identidade do Estado e a sua ação parecem estar intrinsecamente ligadas à manutenção do capitalismo. Nesse sentido, podemos nos questionar, o Estado Capitalista não seria, por consequência, o Estado dos capitalistas?

Não pretendemos aqui esgotar ou responder tal questão. Entretanto, as próprias estratégias de controle utilizadas pelo Estado Capitalista apontadas por O’Donell (1978, 1993a, 1994, 2004, 2008) – a coerção, a autoridade sobre recursos econômicos e dos conhecimentos científico-tecnológicos, e o controle ideológico –, levam-nos a constatar que o Estado está inserido na lógica da manutenção do ideário capitalista. Além disso, em meio a essas estratégias de coerção, o Estado desempenha um contraditório papel de mediação das necessidades da sociedade, diante de uma busca pela criação de uma “harmonia social” (O’CONNOR, 1977, p. 19). Assim, coloca-se como mola propulsora e mantenedora do capitalismo e, ainda, como mediador na busca pelo – desafiador – equilíbrio social. Entretanto, esse equilíbrio social não está relacionado à diminuição das desigualdades, mas à busca pela conciliação de classes e ausência de conflitos.

Nesse contexto, as políticas públicas se configuram como estratégias de ação do Estado para o exercício dessa mediação. Considerando essa identidade e essa articulação com o capital e, ainda, a necessidade, mesmo que aparente, de atender a todas as camadas da sociedade, as políticas públicas tendem a exprimir a contradição existente entre a necessidade da manutenção do crescimento do capitalismo, o que garante, por um lado, o acúmulo de capital para alguns poucos e, por outro, a urgência – ainda que aparente – em reduzir as desigualdades (REIS, 2012).

Esta afirmação vai ao encontro das reflexões de Carnoy (1986, p. 09), de que “o desenvolvimento capitalista e o Estado sempre estiveram evidentemente ligados”, e de O’Donell (1993, 1993^a, 1994), de que o Estado é, inerentemente, contraditório. O nosso objetivo aqui é destacar que essa contradição está sustentada pela lógica de controle e coerção capitalista; nesse sentido, ainda que contraditório, o Estado sustenta (e reproduz) esse *modus operandi*.

Para O’Donell (1993a, 1994), a nação é o que nos une aos outros, dando origem, assim, ao sentimento de pertença a um território²⁷. Nesse sentido, o Estado-nação é constituído por uma sociedade identitária daquela nação, estabelecendo-se como “um tipo de sociedade político-territorial soberana, formada por uma nação, um Estado e um território” (BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 158). O Estado-nação está diretamente relacionado à delimitação territorial em relação a outros Estados-nações e por seu respaldo como “*de ser el agente privilegiado de custodia, interpretación y logro de los intereses generales de la nación*” (O’DONELL, 1978, p. 24). De tal modo, considerando as reflexões apresentadas até o momento, podemos afirmar que o Estado-nação protege e busca o desenvolvimento daqueles sujeitos que compõem essa identidade coletiva da nação.

No caso da constituição dos Estados-nações no âmbito da América Latina, Wasserman (2000) aponta que a sua formação está diretamente relacionada a dois processos imanentes, quais sejam: 1. o poder burguês, institucionalizado através da produção capitalista e de sua internacionalização; e 2. os processos, as disputas e as lutas pela emancipação das colônias ibéricas no chamado Novo Mundo. Dessa forma, a força exercida pela violência militar, bem como a transformação das relações sociais de produção, configuraram-se como dois planos distintos, porém extremamente inter-relacionados no processo de constituição desses Estados (WASSERMAN, 2000).

Em se tratando da violência, com base nesse argumento, podemos afirmar que as estratégias de controle do Estado, em especial a coerção²⁸, apontadas por O’Donell (1978, 1993a, 1994, 2004, 2008), não são apenas uma ação do Estado, mas, sim, parte do seu processo de constituição. Nessa perspectiva, podemos inferir que a violência do Estado,

²⁷ Território é a dimensão das relações vividas num espaço-tempo (RAFFESTIN, 1993). No contexto aqui tratado, ao mencionarmos o termo, estamos nos referindo a um projeto e a uma definição física de nação (CRISTOFOLI, 2010).

²⁸ Nesse trecho, a coerção está sendo utilizada como sinônimo para a violência do Estado.

em especial na América Latina, é algo intrínseco e constituidor de sua identidade, ainda que em menor ou maior proporção entre seus países.

No caso da região, a delimitação dos Estados-nações está muito mais relacionada a conflitos político-militares, diante da necessidade do estabelecimento de relações comerciais e de produção, do que a um movimento de identidade nacional, conforme ocorrido em países da Europa (WASSERMAN, 2000). Esse argumento leva-nos a refletir sobre a própria fragilidade histórica da constituição de uma identidade latino-americana, que pode estar assentada em um controle ideológico necessário à sua colonização e exploração, por parte das metrópoles.

Com o processo de globalização da produção, dos meios de comunicação e das tecnologias, as fronteiras geográficas entre os países foram sendo suplantadas, e as identidades coletivas (nacionais) sendo colocadas em xeque. Desse modo, o processo de globalização consolida-se, associando-se à noção de “mundo sem fronteiras” e do “fim do Estado-nação” (OHMAE, 1990, 1995). Análises como esta sugerem uma flexibilização das tradicionais fronteiras estatais, bem como uma redução da soberania dos governos nacionais, ou seja, do próprio Estado-nação (LAW, 2012); sendo assim, pressões externas, como por parte de agências transnacionais e organismos internacionais, entidades como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a Comissão Económica para a América Latina e Caribe (Cepal), o Banco Mundial (BM), dentre outras, passam a tensionar e a influenciar as decisões desse Estado.

Assim sendo, no âmbito das políticas públicas, o Estado passa a ter que lidar não apenas com as pressões internas, quer elas sejam da sociedade em geral, quer advenham daqueles que detêm o capital. De modo concomitante, ele também está inserido em um contexto global, o qual traz consigo pressões e necessidades de mudanças internas imediatas. E, no caso dos países latino-americanos, essas pressões externas também estão organizadas sob o aspecto da desigualdade, uma vez que tais países precisam disputar sua inserção com outros países que, historicamente, se consolidaram como colonizadores dessa região. Desse modo, o próprio processo de globalização é organizado a partir dessa desigualdade, a qual limita as possibilidades de desenvolvimento e inserção do subcontinente no contexto mundial.

Como resposta a esse processo de globalização²⁹, alguns autores como Green (2000) e Sassen (2000, 2002) defendem a necessidade da permanência do papel central dos Estados-nações como estratégia para sobrevivência e resistência a esse processo de globalização. Contudo, não pretendemos aqui discutir as estratégias para a superação dessa tensão; o que intencionamos, na realidade, é reforçar a percepção dessa crise do Estado-nação, uma crise que põe em jogo sua organização, seus limites e sua ação – na perspectiva das *policies* –, além de desafiar e solapar seu poder e autonomia (LAW, 2012). Assim, podemos compreender que o Estado-nação na América Latina está, desde a sua formação, associado ao processo de exploração e dos interesses das colônias europeias e, na sua manutenção, à mercê da mundialização do capital. Nesse processo, ele mimetiza relações sociais hierárquicas pré-estabelecidas, (re)produzindo padrões de desigualdade nas mais diferentes escalas.

Nesse cenário, podemos refletir sobre as políticas públicas que se configuram a partir dessa perspectiva de crise. Consideramos que a história de constituição dos países latino-americanos, somada ao contexto da crise do Estado-nação, sob a égide da globalização, determina e condiciona as políticas educacionais colocadas em curso, o que contribui sobremaneira para a perpetuação das desigualdades na região.

Conforme já evidenciamos, os Estados-nações, em razão dos processos de globalização, estão impelidos e enfrentam uma crise que coloca em xeque a sua autonomia e a sua própria concepção. Os impasses, as transformações e as crises são elementos marcantes dos Estados nacionais, seja para aqueles mais estabelecidos, seja para aqueles que caminham nesse processo. Por conseguinte, nesse contexto, países latino-americanos buscaram desenvolver, no século XX, projetos nacionais que objetivavam a emancipação e a soberania nacional (IANNI, 2012), além de estratégias articuladas a outros países, na perspectiva da constituição de blocos econômicos, comerciais e regionais, como saída para a crise do Estado-nação e a sua posição na economia mundial.

Embora se considere o espectro mais amplo desse processo de globalização, que pressiona o Estado nacional a se “modificar”, destaca-se sua natureza econômica vinculada à expansão dos mercados e sua contribuição para a ampliação da crise dos Estados-nações. As pautas de desestatização e de desregulação da economia, o incentivo

²⁹ Para Santos (2012), a globalização pode ser identificada em dois aspectos: como *fábula*, na qual a máquina ideológica proclama a bondade e os avanços desse fenômeno; e como *perversidade*, em que as desigualdades sociais são reforçadas e renovadas em tal processo.

à privatização de empresas estatais, somados à privatização e mercantilização da educação, da saúde e da previdência, constituem-se como pressões externas, no sentido da redefinição do Estado e da manutenção de sua soberania (IANNI, 1999). Tais elementos podem dificultar ainda mais a soberania e a permanência do papel central do Estado-nação advogadas por Green (2000) e Sassen (2000, 2002) e abordadas neste estudo.

Além das alterações econômicas e comerciais, o processo de globalização, sob a marca neoliberal³⁰, reconfigura as relações entre o Estado e a sociedade civil, uma vez que está mais comprometido com as questões transnacionais e globais (IANNI, 2012). Uma saída para essa crise, especialmente a econômica e comercial, são os processos de integração regional, também conhecidos por “regionalismo”.

Muito embora não sejam sinônimos perfeitos (RICHARD, 2014), cabe aqui destacar que esses processos, no âmbito da América Latina, apresentam diversos matizes ideológicos. De acordo com Saraiva (2011), a primeira visão estruturada nos anos 1990 – com base no pensamento liberal ortodoxo – defendeu a abertura da economia de forma indiscriminada, com menos setores produtivos com maior vantagem comparativa e competitiva, buscando maior inserção nas economias nacional e mundial. A segunda visão – de cunho heterodoxo – advoga a implementação de políticas estatais, cujo objetivo seja a promoção do desenvolvimento da indústria em setores específicos, alterando, inclusive, o papel do Estado que, na visão anterior, assumia um papel regulador e, nesta, um papel mais planejador. A visão progressista possui, pois, orientação política, uma vez que compreende a integração como um processo de longo prazo a partir da construção de uma identidade comum, consolidada com a participação da sociedade civil (SARAIVA, 2011).

Nos anos 1990, a Cepal propõe uma ideia de “regionalismo aberto” para a América Latina. Para a comissão, esse regionalismo constitui-se como um processo crescente de interdependência econômica, em nível regional, em um contexto de abertura

³⁰ Ianni (1998) aponta o neoliberalismo como uma liberação generalizada e crescente das atividades econômicas (produção, distribuição, consumo e troca), fundado na primazia das liberdades econômicas, como fundamento da organização das relações sociais. A expressão “Neo” ocorre, pois este se “impõe e generaliza em escala mundial, alcançando inclusive os países nos quais se havia experimentado ou continua a se experimentar o regime socialista ou o planejamento econômico centralizado. Sob o neoliberalismo, reforma-se o Estado tanto dos países que se haviam organizado em moldes socialistas como os que sempre estiveram organizados em moldes capitalistas” (IANNI, 1998, p. 28).

externa e desregulação, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países na região, promovendo uma base para uma economia internacional (CEPAL, 1994).

Diante de tal argumento, podemos ressaltar duas questões importantes. A primeira trata da análise feita por Ianni (2012), que apresenta como ilusória a ideia de que a integração regional ou regionalismo seria capaz de mitigar as tensões impostas pela globalização, uma vez que esses processos são comandados por organismos internacionais – que apontam que as orientações e o papel dos países ficam secundarizados. O segundo argumento, apresentado por Corazza (2006), aponta a contradição presente na integração regional (com foco econômico), em buscar conciliar a interdependência regional e a promoção da liberalização comercial.

No contexto desse regionalismo aberto proposto pela Cepal, a educação, em especial a educação escolar, teria um papel importante, no sentido de se constituir como um dos instrumentos capazes de garantir o desenvolvimento dos países da região e, ainda, de atender às necessidades impostas pela nova organização das relações de trabalho impostas pela globalização. A década de 1990 foi marcada por um conjunto de eventos que contribuíram para uma forte crise econômica mundial, com baixas taxas de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), aumento nas taxas de desemprego, alta concorrência entre os países nas disputas por mercados e instabilidade financeira (CORSINI, 2002). Para Chesnais (1996), esses eventos estão diretamente relacionados à “mundialização do capital”, configurada no contexto das novas relações capitalistas estabelecidas na década de 1970, por via da “acumulação flexível” (HARVEY, 1992, p. 140), cuja marca está diretamente relacionada ao confronto com o modelo fordista de produção, que deu lugar a uma relação flexível e precarizada na organização do trabalho.

A mundialização do capital é marcada por diversos fatores, a saber: 1. pela transformação no modo de produção, no qual a ciência e a tecnologia estão cada vez mais inseridas como forças produtivas; 2. pelo enfraquecimento da esfera pública, através do fortalecimento da iniciativa privada; 3. pela modificação (na lógica da precarização) das relações de trabalho; e 4. pela necessidade de os países se articularem em alianças (ou blocos econômico-comerciais), buscando a sua sustentação em meio a relações competitivas (CHESNAIS, 1996; 1998).

Sendo assim, as mudanças ocorridas na ordem econômica e na organização do trabalho, na perspectiva da mundialização do capital, configuraram-se como forças

para alavancar as transformações apontadas pelo capitalismo, necessárias para a consolidação da lógica neoliberal em curso.

1.2. Reformas educacionais na América Latina

Para Carnoy (2003), as reformas foram implementadas com o intuito de atender às demandas de qualificação dos mercados e, para Melo (2003), como “elemento[s] do projeto neoliberal de sociedade” (p. 117). Nesse sentido, mais do que qualificar para o trabalho, as reformas objetivaram estruturar uma organização social que fosse capaz de lidar – no sentido de fortalecer – com a lógica neoliberal, uma vez que, conforme destacado por Gentili (1996), para se configurar como projeto hegemônico, o neoliberalismo articulou-se de modo a promover mudanças na organização “discursivo-ideológica da sociedade” (p. 1).

Nesse cenário de reformas, alguns organismos internacionais assumiram papel fundamental, seja na divulgação e na disseminação de ideias, no financiamento – por meio de empréstimos aos países – para a implementação de políticas e/ou pela influência na elaboração das políticas educacionais nos Estados-nações (BALL, 1994). No contexto desses organismos, podemos destacar, em primeiro lugar, o Banco Mundial (BM), que se constitui como o articulador das reformas neoliberais na América Latina, pela sua capacidade de injetar recursos financeiros – via empréstimos – para os países se “ajustarem às necessidades do mercado, da competitividade e do desenvolvimento”, segundo os princípios e as orientações do próprio banco; e em segundo lugar, a Unesco, que, alinhada aos princípios do BM, ocupa o papel de planejar, operacionalizar e conduzir as políticas em curso na América Latina (MELO, 2003).

No contexto da América Latina, cabe destacar o papel do PPE, criado no ano de 1980, coordenado pela Oficina Regional para América Latina e Caribe (Orelac), agência subordinada à Unesco com sede no Chile. O PPE, instituído para vigorar de 1981 a 2001, foi fruto de solicitação dos ministros da Educação e do Planejamento Econômico de países latino-americanos, para que pudessem responder às necessidades educacionais apontadas para a década de 1980 (NOMA, 2011; UCZAK, 2014).

O PPE previa a realização de encontros do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe. Esse comitê, composto por Ministros da Educação dos países da região, editava recomendações e se constituía como

espaço de confluência e pactuação dos principais eixos para a elaboração das políticas educacionais (PAIVA; ARAÚJO, 2008; UCZAC, 2014)

Outro organismo presente nesse cenário é a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, que objetiva a formulação e o acompanhamento de políticas públicas sociais, buscando o desenvolvimento regional. Nessa conjuntura, assume a ideia de que a educação se configura como elemento-chave para o desenvolvimento econômico dos países da região (CEPAL; UNESCO, 1996).

De tal forma, neste estudo, consideramos que o BM, a Unesco – especialmente via PPE – e a Cepal são os três principais organismos internacionais que tomam a si o lugar de influenciar e/ou direcionar políticas educativas na América Latina. É importante ressaltar, contudo, que esses organismos não necessariamente comungam da mesma visão de mundo e da mesma epistemologia em relação às diretrizes para as reformas (MUNDY, 1999).

As orientações desses organismos internacionais, assim como o próprio capitalismo, vão se (re)configurando com o passar dos anos, assumindo contornos que se aproximam das necessidades da estrutura neoliberal. No que tange às ações do BM e da Unesco, Melo (2003) e Motta (2008) apontam mudanças na abordagem desses organismos em relação ao papel do Estado, às estratégias para lidar com a pobreza e, por conseguinte, com as próprias políticas educacionais.

Nesse cenário, o BM e o PPE, na década de 1990, aprofundaram o conceito de capital humano, de modo que suas orientações e ações vão ao encontro do fortalecimento dessa perspectiva e da lógica de uma gestão mais eficiente dos sistemas educacionais. As ações engendradas pelo BM e as orientações do PPE para os países latino-americanos, para esse mesmo período, estavam diretamente relacionadas a empréstimos para a ampliação do atendimento à educação primária, às reformas estruturais nos níveis de burocracia dos estados e à capacidade dos países da região em lidar com a tecnologia transferida pelos países centrais. Destacamos, particularmente, as recomendações por parte do BM de que os sistemas educativos oportunizem aos estudantes desenvolver “as habilidades necessárias para se manterem em dia com as necessidades tecnológicas emergentes da indústria” (BANCO MUNDIAL, 1999, p. 27). Esta tecnologia, na perspectiva do banco, não seria desenvolvida nos países latino-americanos, caracterizados apenas como usuários – qualificados – desses conhecimentos (LEHER, 1998).

Em articulação com o BM, a Unesco, juntamente com outras agências da Organização das Nações Unidas (ONU), como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), utilizou-se da estratégia de organização de conferências internacionais de modo a colocar em pauta as suas orientações para as políticas educacionais, especialmente para os países em desenvolvimento. Melo (2003) argumenta que o enfoque dessas conferências estava relacionado às teorias do capital humano, que visavam à formação de um trabalhador polivalente – exigência do fim dos anos 1980 –, com habilidades socioemocionais de (e para o) trabalho em grupo.

Destarte, evidenciamos que a mundialização do capital se desdobrou sobre as concepções e as políticas de educação no contexto latino-americano, a partir do qual organismos internacionais, alinhados à epistemologia das novas necessidades do mercado, desempenharam determinante papel nas políticas educacionais de países da região. Essa confluência de ideias conduziu as reformas de Estado e, por conseguinte, as das políticas educacionais, na década de 1990, contribuindo para a conformação de uma ideia de mundialização da educação.

Diante da constatação da influência dos organismos internacionais nas reformas educativas no contexto da mundialização do capital, buscamos aprofundar essas reflexões, tomando por base o estudo de Carnoy (2003). Para o autor, as reformas foram consolidadas a partir de três perspectivas: 1. orientadas para a competitividade; 2. fundamentadas nas demandas (e possibilidades) econômicas; e 3. focalizadas, com base na equidade.

A primeira a ser tratada são **as reformas orientadas para a competitividade**. Para Carnoy (2003), as políticas impulsionadas por/para essa orientação objetivam aumentar a produtividade econômica, aprimorando a ‘qualidade’ da mão de obra. Dessa maneira, tais reformas têm como princípio a lógica da própria competitividade, buscando inserir os países na agenda global (mundializada).

Entretanto, considerando a teoria do sistema-mundo (WALLERSTEIN, 1974), essa lógica está sustentada por uma estrutura na qual, diante da divisão internacional do trabalho, existem aqueles (países) que produzem tecnologia e aqueles que operam essas tecnologias. Assim, podemos constatar que as políticas sob essa orientação, colocadas em curso na América Latina, estão alinhadas a um projeto de desenvolvimento que objetiva consolidar e treinar mão de obra para operar as tecnologias desenvolvidas pelos países do centro capitalista.

Em seu estudo, Carnoy (2001) aponta que essas políticas para a competitividade podem ser configuradas através de diferentes estratégias e matizes, sendo a descentralização uma de suas principais estratégias. Já para Souza (2003), os processos de descentralização podem ser considerados como “um padrão que uniformiza as reformas educacionais aplicadas nos diversos países da América Latina e do Caribe nos últimos vinte anos (...)” (p. 19).

A defesa e as orientações para a efetivação do processo de descentralização estavam relacionadas ao discurso de maior eficiência e controle das políticas. Cabe aqui destacar as distintas nuances (SOUZA, 1997) e a confluência perversa (DAGNINO, 2004) que o referido termo [descentralização] vai assumindo no contexto das reformas e das políticas educativas na América Latina. Assim, a descentralização constituiu-se como um dos principais eixos a serem postos em curso, de modo a (re)organizar a estrutura de governança e de organização dos sistemas educacionais e, por conseguinte, das escolas (KRAWCSYK, 2002, 2008).

O termo “descentralização”, geralmente, é colocado em oposição à centralização. Diante disso, entendemos ser necessário percorrer alguns caminhos que ajudem a compreender as relações e distinções entre esses termos. Para Roversi-Monaco (1995), descentralização e centralização são termos que estão diretamente relacionados, assim, sua diferenciação só pode ocorrer no campo conceitual e teórico. Isso porque, na prática, em uma organização descentralizada, podem-se encontrar elementos de centralização, sendo que o inverso também é possível de ocorrer.

No esforço de diferenciar descentralização de centralização, podemos considerar que descentralizar constitui a transferência de atribuições e, em certa medida, de poder, para as estruturas locais (NOVAES; FIALHO, 2010). Além disso, incorpora a estratégia de se institucionalizarem, em âmbito local, estruturas técnicas para a gestão de políticas, especialmente as políticas sociais (ARRETCHE, 1999).

Tal conceituação se aproxima de uma ideia de descentralização relacionada à maior participação da sociedade nas políticas. Entretanto, os processos de descentralização não estão, necessariamente, relacionados a essa lógica. Para Pérez (1994), o processo de descentralização da educação na América Latina assumiu diversas estratégias, sendo elas a desconcentração, a delegação, a devolução e a privatização. O estudo realizado pelo autor foi utilizado também como referência nos trabalhos de Hanson (1997), Winkler e Gershberg (2000) e Pelletier (2001). O Quadro 4, que busca diferenciar

essas estratégias, possibilita observar que a descentralização, além de assumir diversas nuances, está carregada de sentido ideológico no que tange à sua implementação.

Quadro 4 - Estratégias de descentralização

Estratégias	Características
Desconcentração	Transferência de autoridade e competências do governo central para localidades (ou regiões), entretanto o controle permanece no governo central (PÉREZ, 1994). Nesse processo, não há transferência de poder, apenas da responsabilidade na realização do trabalho e na execução das tarefas (HANSON, 1997), sendo marcada apenas pela descentralização das operações administrativas (PELLETIER, 2001).
Delegação	Caracterizada pela transferência de algumas responsabilidades do poder central para um agente paraestatal (neste caso, uma entidade não integrada à administração do Estado), sendo determinada muito mais pela retórica do que pela transferência de poder (PÉREZ, 1994). Para Hanson (1997), a delegação é marcada pela transferência de autoridade em relação a tomadas de decisão, sendo que, contudo, o poder decisório se mantém com aquele que delegou, cabendo a este também o poder de retirar a autoridade a quem foi delegada. Já Pelletier (2001) aponta que a delegação se dá pela transferência de funções a órgãos e setores locais, estando vinculada a um processo de autonomia limitada em relação ao governo central.
Devolução	Caracterizada pelo fortalecimento da autonomia dos governos locais não requerendo o controle direto do governo central, sendo que, contudo, os governos locais devem se responsabilizar pelo levantamento de recursos (humanos, físicos e materiais) para a oferta de serviços – saúde, educação, entre outros (PÉREZ, 1994). Para Hanson (1997), a devolução é marcada pela transferência de autoridade aos governos locais, de modo a agirem com alto grau de independência.
Privatização	Para Pérez (1994) e Hanson (1997), a privatização é caracterizada pela transferência dos serviços públicos (como por exemplo, a saúde e a educação) para o setor privado.

Fonte: Elaboração própria com base em Pérez (1994), Hanson (1997) e Pelletier (2001).

As análises feitas sobre os autores nos auxiliam na compreensão dos diversos matizes possíveis ao que chamamos de “descentralização”, no escopo desta tese. Entretanto, as duas últimas estratégias suscitam alguns questionamentos. É possível entendermos que a perspectiva da “devolução”, em se tratando da descentralização nos sistemas educativos e nas políticas educacionais, poderia ser caracterizada pela desresponsabilização do governo central, uma vez que este responsabiliza os governos locais pelo levantamento de recursos e pela oferta dos serviços (e políticas)?

Outro elemento que requer reflexão é a privatização. Ela se caracteriza pela total retirada do Estado na prestação dos serviços à população, de modo que ele passa a assumir o papel de Estado Controlador. Esse “novo” papel é configurado a partir do desprendimento direto das responsabilidades do Estado em garantir o atendimento da população a serviços e direitos, sendo estes tratados como uma simples mercadoria.

Buscando contribuir com o debate, a reflexão de Almeida (2011) vem sinalizar que há, por parte do Banco Mundial, uma concepção de descentralização que é caracterizada pela transferência de autoridade e responsabilidade, no que diz respeito a funções públicas, do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (BANCO MUNDIAL, 2002). Assim, observamos uma influência do próprio organismo internacional ao conceituar o que é descentralização. Nessa perspectiva, o BM não atua apenas como promotor dos processos de descentralização, mas como produtor de significados e conceitos acerca do tema.

Para este estudo, compreendemos a descentralização como um processo multifacetado de transferência de autoridade e responsabilidade, que, a depender das bases epistemológicas que o sustentam, pode significar maior autonomia ou maior responsabilização das instâncias locais em relação à educação. Entendemos ainda que as estratégias de descentralização assumem aspectos distintos – e até mesmo contraditórios – entre os países, dadas as diferenças históricas e a forma de organização de Estado.

De tal modo, a descentralização, com seus diversos matizes e em consonância com os estudos acima citados, esteve a serviço do papel de responsabilização das localidades em relação às políticas – educacionais –, operando na perspectiva de que o governo central cada vez mais assumisse o papel de Estado Controlador. Sendo assim, e conforme já destacado, o processo de descentralização está sustentado no discurso de maior controle e eficiência das políticas públicas, podendo apresentar diversas estratégias no âmbito local. Para tanto, reformas educativas, ainda que sob a égide da mundialização, acabam se materializando de distintas formas em cada Estado-nação – mesmo que, de maneira geral, sempre estejam em consonância com a sua inserção na economia mundial e seus processos histórico-sociais associados à educação.

Nesse contexto, o BM e o FMI exerceram um papel fundamental de fixação das condições e estratégias para o desenvolvimento dos Estados-nações. Assim, tais organismos direcionaram as reformas educativas de modo a se alinharem aos ideários de redução dos gastos públicos, primando pela lógica presente nas reformas para a

competitividade, qual seja, a “eficiência” no uso dos recursos públicos. Essas políticas são marcadas pela privatização do ensino secundário e superior, bem como pela redução do custo por aluno, observado em todos os níveis e etapas de ensino (CARNOY, 2003).

No que tange às **reformas fundamentadas nas demandas (e possibilidades) econômicas**, o BM figura entre os seus principais idealizadores e financiadores, uma vez que na década de 1990 o organismo, diante de uma reconfiguração de sua atuação, passa a se consolidar como o principal indutor e financiador de políticas para países em desenvolvimento (TORRES, 2009). Nesse âmbito, estavam (e ainda estão) as políticas sociais, como a educação, tendo como princípio o “alívio da pobreza” e o projeto de se promover a educação, sob a égide dos ajustes fiscais, em consonância com as exigências da mundialização do capital (EVANGELISTA; SHIROMA, 2006).

Podemos considerar um marco inicial da investida do BM no processo de reforma educativa na América Latina, para a década de 1990, o documento “*El financiamiento de la educación en los países em desarrollo*”, publicado em 1987 (BANCO MUNDIAL, 1987). Nele, o banco apresenta a ideia de um rearranjo para o financiamento da educação, articulado a princípios de eficiência e busca pela qualidade e equidade nos/dos sistemas escolares. No ano de 1995, o BM editou a publicação “*Prioridades y Estrategias para la Educación*” (BANCO MUNDIAL, 1995), que apontava para os desafios dos sistemas educativos dos países em desenvolvimento associados ao acesso, à equidade, à qualidade e à redução da distância entre a necessária reforma educativa e a reforma das estruturas econômicas, em consonância com as demandas da mundialização.

No contexto dessa publicação, o BM recomendava que o estabelecimento das prioridades para a educação fosse baseado na “análise econômica, estabelecendo normas e medindo os resultados da evolução da aprendizagem” (BANCO MUNDIAL, 1995, p. 23), de modo que a seleção dessas prioridades não daria primazia à real necessidade educativa dos sujeitos, mas às taxas e previsões econômicas, fazendo com que as políticas educativas estivessem a serviço e à mercê da economia. Assim, as políticas educacionais precisavam apresentar uma rentabilidade (taxa de retorno) aos países, a fim de que fosse possível calcular os índices aplicados e o retorno de seus resultados na economia. Muito embora o BM advogasse que “as políticas devem ser diferentes em cada país, conforme seu grau de desenvolvimento educacional e econômico e seu contexto histórico e político” (BANCO MUNDIAL, 1995, p.12), é possível identificar que apenas os retornos econômicos foram considerados nessas recomendações.

A presença (e atuação) do BM nas orientações e no financiamento das reformas educativas estão relacionadas aos volumes de empréstimos disponibilizados pelo banco aos países para que esses realizassem tais empreitadas, como também à sua capacidade de consolidar discursos – através de textos e outras estratégias – de modo a se constituir como grande difusor de ideias e soluções (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008). Cabe destacar, ainda, que o Banco Mundial se utiliza de estratégias que impulsionem pesquisas econômicas e sociais, realizadas sob sua tutela, a fim de que os resultados dali advindos ampliem a sua influência, consolidem a sua imagem de instituição politicamente neutra e contribuam para a efetivação de suas agendas (e interesses) nos países (PEREIRA, 2018). Salientamos ainda que, com base em tais pesquisas, o BM, além de financiar as reformas, presta assessoria aos países, oferecendo análises e soluções alinhadas à(s) sua(s) corrente(s) de pensamento(s), sendo essa uma outra estratégia de capilarização das orientações do organismo.

Para Soares (2009) e Coraggio (2009), mais do que os empréstimos – necessários – para a implementação das políticas, a influência do BM consolida-se em razão de suas assessorias na elaboração, execução, monitoramento e avaliação dessas políticas. Isso reforça o consenso de que o organismo se constitui não apenas como uma instituição financeira, mas como *locus* de produção de discursos sobre políticas a partir de uma determinada epistemologia.

Além da estratégia de empréstimos para a implementação de políticas (e reformas) educativas, o banco também apontava quais seriam as áreas prioritárias para essas melhorias, sempre em conformidade com as demandas, possibilidades e com o retorno econômico dessas ações. No início da década de 1990, o BM elegeu a educação básica como impulsionadora do desenvolvimento econômico e social, de modo que ela deveria se constituir como prioridade do investimento público dos diferentes países. Assim, a eficiência na/da gestão e a qualidade da educação constituíram-se como principais elementos da pauta e dos financiamentos do organismo. No tocante à gestão (eficiente), o banco propunha políticas de descentralização (na perspectiva da desburocratização da gestão), buscando a eficiência. Em relação à qualidade, o BM realizou diversas pesquisas que, ao avaliarem os sistemas educativos de países latino-americanos, apontaram para a sua ineficiência tanto pedagógica quanto de gestão dos recursos (ASCOLANI, 2008), acentuando, assim, o discurso da instituição de que altos investimentos em educação de qualidade ruim podem não resultar necessariamente na melhoria da qualidade.

Os anos 1990 foram marcados pela pressão para que os países ampliassem o acesso à educação básica e, ao mesmo tempo, reduzissem gastos públicos em educação (CARNOY, 1999), de modo que as políticas sugeridas e financiadas pelo BM passaram a estar em consonância com essas duas premissas: a ampliação do atendimento e a redução dos gastos públicos (KRAWCZYK, 2002). Em resumo, conforme apontado por Krawczyk (2002), a necessidade de se diversificarem as fontes de financiamento da educação – especialmente com a participação privada e da comunidade –, bem como de melhorar o gerenciamento de sua distribuição – em consonância com as políticas econômicas –, são os principais aspectos orientadores da reforma educativa proposta pelo BM. Essa questão traz, em sua essência, um grande desafio, uma vez que as demandas (e exigências) pela maior escolarização caminhavam, lado a lado, com a necessidade de diminuição dos gastos públicos, expressos, inclusive, nos documentos internacionais.

À vista disso, consideramos que as recomendações de organismos internacionais para o financiamento da educação estavam vinculadas a três elementos: 1. a ampliação no/do atendimento à educação, sem que se configurasse em um aumento significativo de (mais) recursos para a área; 2. a destinação de recursos públicos ao setor privado, como estratégias de aumento da competitividade; e 3. o estabelecimento de parcerias e empréstimos junto a instituições e organismos internacionais para a implementação de políticas (CARNOY, 1999; KRAWCZYK, 2002; ASCOLANI, 2008; KRAWCZYK; VIEIRA, 2008).

De tal modo, essas reformas contribuíram para a construção de um consenso de que o problema dos países da AL não residia na falta de recursos financeiros, mas sim na sua má gestão (MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014). Como consequência desse pressuposto, as orientações internacionais, expressas nos três elementos destacados, constituíram-se como uma alternativa para que os países pudessem ampliar a cobertura das políticas educacionais, sem significativo aumento no investimento financeiro na área.

A última perspectiva sob as quais as reformas foram consolidadas (CARNOY, 2003) são as **reformas focalizadas, com base na equidade**, que objetivavam aumentar a igualdade e a competitividade econômica (CARNOY, 2003), bem como o alívio da pobreza (EVANGELISTA; SHIROMA, 2006), sem pretensões de erradicá-la. No âmbito das políticas focalizadas, a Unesco e a Unicef configuram-se como grandes articuladores das políticas propostas pelo BM. No que concerne a tais políticas, podemos destacar: 1. ampliação do atendimento escolar para jovens e adultos

pobres que não tiveram a oportunidade de iniciar ou concluir os estudos em idade recomendada; 2. a priorização na escolarização de meninas e mulheres, considerando sua inserção no mercado de trabalho – buscando contribuir para o crescimento econômico do país – e o seu papel na educação de crianças; e 3. as ações das políticas educativas e sociais, focalizadas em estudantes em situação de vulnerabilidade social, de modo a tentar ampliar as taxas de inserção e sucesso escolar nessas populações (CARNOY, 2003).

Essa lógica de focalização está presente também em documentos editados pela Unesco (1990) e pela Cepal e Unesco (1996), que apontam para a necessidade de políticas de priorização do atendimento às crianças e aos adolescentes em situação de vulnerabilidade social. Essa focalização vem acompanhada da ideia de proteção social que, na perspectiva apresentada por Pochmann (2004), para países como o Brasil, que não pertencem ao centro do capitalismo mundial, deve considerar, inicialmente, essa “condição de pertencimento à periferia econômica, prisioneira do subdesenvolvimento” (p. 7). Para o autor, a sustentação do ciclo de financeirização da riqueza no Brasil perpetua a pobreza e a exclusão social, fazendo do pobre “alvo de mera assistência” (p. 14). De tal modo, essa priorização consolida-se como um arremedo de proteção social, uma vez que está sustentada sob a ótica neoliberal e é concretizada sem alterar o *status quo* da desigualdade social.

O que podemos identificar, no contexto da mundialização do capital, é que a educação (em especial a escolar) assume um papel dicotômico. Se, por um lado, ela é compreendida como um vetor de desenvolvimento (CEPAL, 1994), o qual possibilita que os cidadãos estejam preparados para contribuir com o crescimento econômico, por outro, ela fica à mercê das políticas econômicas colocadas em curso, bem como os discursos sobre o (novo) papel do Estado que, conforme evidenciado, determinam as políticas educacionais.

Nessa conjuntura de instrumentalização da educação, o tempo de escola – relacionado à carga horária diária e anual de atividades escolares – vai ganhando espaço em documentos editados por organismos internacionais. No caso específico da América Latina, tais textos apontam para a grande discrepância entre a região e países desenvolvidos, no que diz respeito à carga horária letiva. Nesse aspecto, o tempo de escola, em consonância com tais orientações, passa a ser um dos problemas a serem solucionados pelos países da região, de modo que a educação possa assim cumprir o seu papel no contexto do desenvolvimento.

1.3. A ampliação do tempo de escola em documentos do Promedlac

O tempo de escola sempre foi objeto de preocupação e estudos, seja por parte daqueles que elaboram as políticas, seja por aqueles que as investigam e pelos profissionais que estão envolvidos no cotidiano escolar (FANFANI *et al.*, 2010). Para Sacristán (2008), esse tempo está relacionado a quatro dimensões, quais sejam: 1. a física: que se refere ao tempo medido pelo relógio, controlado pela cronologia; 2. a biológica: relacionada aos elementos psíquicos, físicos e biológicos do desenvolvimento humano, considerando este como o tempo subjetivo dos sujeitos, uma vez que está relacionado aos seus processos de desenvolvimento; 3. o movimento: que se refere à experiência do tempo vivido, que se relaciona com o campo das experiências vivenciadas; e 4. a social: que está relacionada ao tempo regulado pelas normas, pelos costumes sociais e pelas instituições, aquele que está também relacionado aos regulamentos e às regulações dos documentos normativos.

A partir das reflexões de Sacristán (2008), compreendemos que a organização do tempo de escola pode estar estruturada em duas categorias: o tempo regulamentado e o tempo da experiência. Ao tratarmos do tempo regulamentado, estamos nos referindo àquele que está prescrito nas normativas institucionais, incluindo as legislações da educação, e nos quadros dos horários das escolas. Esse tempo é marcado pelo disciplinamento e pelo gerenciamento dos horários. Tal controle pode ser observado no âmbito dos órgãos da gestão dos sistemas educacionais em relação às escolas, tais como a garantia da carga horária mínima estabelecida em lei, e no cotidiano da própria escola, através do controle dos tempos de aula e da carga horária de trabalho docente.

Sustentando nossa afirmação sobre o tempo regulamentado, destacamos o estudo de Recio (2007), que afirma que o tempo de escola é aquele que regula as atividades escolares, a organização do trabalho docente e o disciplinamento dos sujeitos. De tal modo, compreendemos que tal regulação se dá em duas esferas: no âmbito macro, relacionado às normatizações de cada sistema educacional sobre o número de dias letivos e a carga horária mínima de aulas; e, no âmbito micro, as organizações estruturadas nas escolas para irem ao encontro de tais determinações. Nesse sentido, a categoria tempo regulamentado é composta pelas dimensões física e social, apontadas por Sacristán (2008), uma vez que nelas se observam a atenção ao tempo medido pelo relógio e o tempo regulado pelas normas institucionais.

Já o tempo da experiência está relacionado às vivências colocadas em prática dentro do tempo regulamentado. Aqui, estamos nos referindo ao que ocorre, efetivamente, nos dias letivos (com sua carga horária mínima), em cada instituição escolar. Esta reflexão encontra sustentação na afirmação de que “*el tempo es una mercancía que se puede intercambiar*” (RECIO, 2007, p. 4); de tal modo, ainda que o tempo esteja regulado, ele não determina as relações que serão estabelecidas dentro de sua cronologia. Sabemos que o tempo regulamentado, por força legal, demanda seu cumprimento; entretanto, o que se vivencia nesse tempo está no âmbito do fazer cotidiano de cada escola e da experiência de cada sujeito. Compreendemos que essa categoria é composta pela dimensão do movimento, apontada por Sacristán (2008), como aquele que está relacionado ao tempo vivido.

Nessa relação, compreendemos que a dimensão biológica pode estar relacionada às duas categorias, do tempo regulamentado e do tempo vivido, uma vez que existem normatizações que organizam os tempos considerando as fases da vida, como os Ciclos de Formação Humana³¹. E, ainda, está presente no tempo vivido, uma vez que os sujeitos se relacionam a partir de suas características psíquicas, físicas e biológicas.

Historicamente, o controle do tempo foi se consolidando como um dos principais reguladores da organização social e individual humana, podendo ser observado nas relações sociais e de trabalho (TORALES, 2012). Para Recio (2007), a compreensão da estrutura do tempo escolar precisa considerar que este entendimento se dá a partir de um contexto histórico, no qual o próprio pesquisador está inserido. Nesse sentido, não se constitui como uma análise neutra ou a-histórica. De tal forma, ao entendermos a escola como um espaço social, compreendemos que essa relação com o tempo determina as formas de sua regulação no interior das instituições escolares, bem como nas políticas educacionais. A organização do tempo regulamentado, na escola, corresponde a um tempo objetivo, marcando os sujeitos que são parte dessa instituição (ROMERO PÉREZ, 2000; LAFLEUR, 2003). Esta organização está relacionada à forma como o tempo é estruturado – e porque não dizer administrado – para cumprir os objetivos propostos pelas políticas educacionais institucionais e pelos objetivos de cada instituição escolar (RECIO, 2007).

³¹ Para saber sobre Ciclos de Formação Humana, consultar Mainardes (2009): <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v14n40/v14n40a02.pdf>.

O tempo regulamentado, organizado por unidades de tempo destinadas ao ensino, é distinto nos diferentes países, dada a sua soberania no estabelecimento da política educacional, que organiza a quantidade de dias letivos e carga horária mínima anual.

O tempo escolar pode ser compreendido, então, como fruto da racionalidade moderna que busca a ordenação dos períodos de escolarização, através, por exemplo, das normatizações voltadas para a organização do tempo, de modo a garantir o processo ensino-aprendizagem (SACRISTÁN, 2008). Assim, podemos sinalizar que a estrutura do tempo escolar, determinada nas legislações dos sistemas educacionais nacionais, está voltada para o projeto de educação daquela nação.

Ao tratarmos da categoria tempo regulamentado, dois elementos estão necessariamente presentes: os dias letivos e a jornada escolar. O primeiro está relacionado ao quantitativo (mínimo) de dias de aula, disposto nas legislações dos sistemas nacionais de educação. Já o segundo se refere à permanência diária do estudante no espaço escolar. Tomamos como referência para jornada escolar “*el período de escolarización ou tempo escolar diario de los alumnos*” (FANFANI *et al.*, 2010, p. 17) e, ainda, o tempo diário – quantidade de horas totais – no qual os estudantes devem estar escolarizados (SACRISTÁN, 2008).

Se as normatizações sobre a escolaridade obrigatória e a gratuidade, conforme já evidenciado, resultaram da influência e das orientações de documentos e normativas internacionais, compreendemos que o mesmo ocorreu com a ampliação da jornada. Documentos editados pelo Promedlac (1984, 1987, 1988, 1989, 1991, 1993, 1996 e 2001) e pelo Prelac (2002), que serão analisados nesta seção, apontam recomendações para a necessidade da ampliação da jornada escolar dos estudantes da região, como estratégia para a melhoria da qualidade da educação, para a proteção social e para a educação integral.

No âmbito das recomendações para a AL, a necessidade da ampliação da jornada escolar já estava presente no PPE, conforme pode ser observado nos textos do Promedlac e do Prelac. No ano de 1984, foi realizada, na Cidade do México (México), a primeira *Reunión del Comité Regional Intergubernamental*, a qual deu origem ao *Plan Regional de Acción – 1985 a 1989*, objetivando dar consecução à *Declaración de México*. No referido plano, a menção feita à questão do tempo de escola está associada à seguinte afirmação:

el tiempo cada vez más limitado de que dispone cada estudiante en la sala de clases [...] significa, de un lado, que el maestro tiene menos tiempo para

conocer individualmente a cada estudiante; de otro, que la sala se convierte en una especie de lugar de pasaje para los diferentes grupos (PROMEDLAC, 1984, p. 12).

Destacamos que, ainda que limitada a uma constatação sem nenhuma proposta para a ampliação, a menção ao tempo de escola já se configurava como um ponto de atenção para o setor. É importante destacar que o referido plano apresenta considerações e recomendações no sentido de ampliar a cobertura da escolaridade obrigatória nos países da região, sendo esta a sua principal orientação.

A *II Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación*, realizada no ano de 1987, na cidade Bogotá (Colômbia), resultou no *Plan de Acción* para o biênio 1987–1988. O documento abordava a questão do tempo como um dos grandes desafios da educação para a região, uma vez que “*en las escuelas de la periferia urbana son frecuentes más de dos turnos diarios, observándose tiempos de permanencia que llegan a mínimos de dos horas y media*” (PROMEDLAC, 1987, p. 27). Tal afirmação possibilita constatar que, ainda que o documento não expressasse *ipsis verbis* a necessidade de ampliação da jornada escolar, já demonstrava o reconhecimento da pouca carga horária de atividades educativas como algo a ser resolvido, em especial nas áreas periféricas urbanas.

No ano de 1988, o Promedlac editou um documento intitulado “*Situación Educativa de America Latina y Caribe*” (PROMEDLAC, 1988), que objetivou mapear a situação da educação na região. O referido projeto já relatava algumas experiências de aumento da carga horária diária dos estudantes, no contexto de países da região, como estratégia para solucionar problemas como evasão escolar e repetência.

O texto aborda tanto a experiência de Cuba – que, através do *Programa Doble Sesión en la Educación Primaria*, havia ampliado, até o ano de 1985, a jornada escolar de 58% dos estudantes – quanto a criação de uma escola primária de *jornada completa* na Argentina, no departamento de Buenos Aires, como política de expansão e melhoria da qualidade da educação primária (PROMEDLAC, 1988). Ainda em se tratando do referido documento, foi relatada a construção de novos estabelecimentos escolares no Chile, com o objetivo de “*establecer a largo plazo la doble jornada escolar*” (PROMEDLAC, 1988, p. 147).

É importante destacarmos, aqui, o caráter de recomendação de textos editados por organismos internacionais para elaboração de políticas nacionais (BALL, 1994). Assim, podemos compreender que, na década de 1980, a questão da ampliação da jornada escolar

já era apontada como possível alternativa para os problemas educacionais relacionados à permanência e à aprendizagem de estudantes de países da América Latina.

A *III Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación* foi realizada na Cidade de Guatemala (Guatemala), no ano de 1989, dando origem à *Declaración de Guatemala*, que apontou para a necessidade de “*aumentar el tiempo del cual dispone el estudiante para dedicarse al aprendizaje*” (PROMEDLAC, 1989, p. 40), em consonância com as recomendações constantes no documento “*Situación Educativa ...*” (PROMEDLAC, 1988), destacado anteriormente.

Entretanto, a *Declaración de Guatemala* traz um outro elemento associado à necessidade da ampliação do tempo. Se, anteriormente, fora dado destaque ao pouco – e insuficiente – quantitativo de horas de atividades educativas, o referido documento apresenta uma nova abordagem ao relacionar tal ampliação com a condição social, econômica e a baixa escolaridade das famílias dos estudantes.

aumentar el tiempo del cual dispone el estudiante para dedicarse al aprendizaje: la condición socio-económica de las familias, el bajo nivel de la enseñanza o la inadaptación de esta a la situación o a las aspiraciones de los niños y de sus familias, están en el origen de la inasistencia a las clases, que es alta en las zonas más desfavorecidas (PROMEDLAC, 1989, p. 40, grifos nossos)

Diante de tal situação de vulnerabilidade, o documento reforça que, “*para motivar y confortar a los estudiantes en sus esfuerzos, es necesario poner una atención más sostenida a su progresión, al sistema de calificaciones, al sistema de promoción de un año a outro*” (PROMEDLAC, 1989, p. 40) e, para contribuir com esse processo, a ampliação da jornada escolar se apresenta como uma alternativa. O documento sugere ainda que “*la constitución de grupos de trabajo, la organización de talleres de recuperación, pueden renovar el interés de los estudiantes y evitar que entren en la espiral de los fracasos escolares*” (PROMEDLAC, 1989, p. 40), de modo a mostrar que as ações focalizadas nesses grupos, vulneráveis, poderiam contribuir para o rompimento do ciclo de insucesso escolar.

No âmbito dos documentos analisados, é a primeira vez que se observa a menção ao maior quantitativo de horas relacionado a uma focalização em determinados grupos. Dessa forma, podemos constatar que as políticas de ampliação da jornada escolar que priorizavam estudantes em situação de vulnerabilidade já encontravam sustentação na *Declaración de Guatemala*, editada no fim dos anos 80.

Convém destacar que, na esfera mundial, no ano de 1990 foi realizada a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jontiem (Tailândia). Desta

conferência resultaram dois documentos: 1. a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990), que apontou para a necessidade de se criarem estratégias para ampliar o atendimento da população na escola, devendo os países atingirem tal meta sem aumentar, proporcionalmente, os gastos em educação; e 2. o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, que, assim como a referida conferência, contou com a participação de representantes de governos, organismos internacionais e organizações não governamentais (ONGs) na sua elaboração.

O texto da Declaração não faz menção ao tempo escolar. Já no Plano, a questão é expressa no item intitulado “Definir políticas para a melhoria da educação básica” (UNESCO, 1990), que aponta a ampliação do “tempo de aprendizagem” (UNESCO, 1990, s/p) – para alguns países – como uma das estratégias para a melhoria da educação básica.

No ano de 1991, foi realizada a *IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación*, na cidade de Quito (Equador), que deu origem à *Declaración de Quito*. Não há, nesse documento, uma menção específica à ampliação da jornada escolar como estratégia para a melhoria da educação. A questão é abordada a partir da necessidade de se avaliarem as experiências colocadas em curso na região, “¿qué evaluación puede hacerse de experiencias tales como [...] las escuelas de tiempo completo, [...]?” (PROMEDLAC, 1991, p. 15).

É interessante observar que a referida declaração foi publicada um ano após a realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, que, através do Plano anteriormente mencionado, salientava a necessidade de “ampliação do tempo de aprendizagem” (UNESCO, 1990, s/p). Assim, no que concerne a essa questão, observamos que a Declaração de Quito não demonstrou alinhamento ao que constava no Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem.

Em 1993, a *Declaración de Santiago*, resultado da *V Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación*, sinalizou “la corta duración de las jornadas diarias de trabajo de los alumnos y del año escolar” (PROMEDLAC, 1993, p. 41) como um problema a ser enfrentado no âmbito latino-americano. A referida declaração mostrou ainda que, na região, havia um reduzido número de dias letivos – em média, 150 dias – e uma baixa quantidade de horas destinadas ao ensino – três a quatro horas (PROMEDLAC, 1993). Além do mapeamento dos problemas a serem enfrentados pelos países, a *Declaración de Santiago* apresentou recomendações para a implementação de políticas educacionais. Assim, o aumento de “los días del calendario escolar”

(PROMEDLAC, 1993, p. 37) é indicado como uma das estratégias para melhorar a qualidade da aprendizagem.

O documento recomendou ainda que até o ano 2000 fossem ampliados o número de dias letivos anuais bem como as horas semanais dedicadas à aprendizagem, devendo chegar, até o referido ano, ao total de 800 horas anuais (PROMEDLAC, 1993). Assim, podemos constatar que, no ano de 1993, o Promedlac reforçou a recomendação de que a ampliação do tempo escolar contribuiria para a melhoria da educação na América Latina.

Da *VI Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación*, realizada na cidade de Kingston (Jamaica), no ano de 1996, não se originou uma declaração, conforme vinha ocorrendo nas edições anteriores. O encontro foi proclamado como um momento de ajuste do Projeto Principal de Educação (PPE) ao contexto político, econômico e social da época (NOMA, 2008). Ainda assim, foi editado um documento com recomendações para as políticas educacionais na região intitulado “Educación, Democracia, Paz y Desarrollo”, que reitera o aumento dos dias letivos e a ampliação da jornada escolar como estratégias para a melhoria da qualidade da educação e como forma de “*atender a las distintas necesidades de los alumnos*” (PROMEDLAC, 1996, p. 7). Destacamos a utilização da palavra “*distintas*” no contexto da frase. O documento não deixa claro se está se referindo a diferentes necessidades de aprendizagem ou a questões mais amplas, como a necessidade de proteção social³², em razão da vulnerabilidade social, para que os estudantes aprendam.

A abordagem dada à ampliação da jornada escolar – como proteção social – vai ao encontro das demais orientações de organismos internacionais sobre as políticas focalizadas (na perspectiva da equidade), conforme apontado por Carnoy (2003), e do tratamento dado à pobreza (e aos pobres) nos documentos de mesma orientação epistemológica (MELO, 2003).

Ainda em relação às recomendações, o documento aponta para a importância de se realizar um estudo sobre as experiências de ampliação da jornada escolar, colocadas em prática em alguns países, objetivando “*estimar el efecto negativo de ofrecer un número inferior de horas al comparar con los países desarrollados en los que el año escolar excede 1200 horas anuales*” (PROMEDLAC, 1996, p. 24). Como podemos observar,

³² Para Pochmann (2004), a própria ideia de proteção social evocada por organismos internacionais é uma suavização da pobreza, uma vez que o ciclo de financeirização das riquezas não é rompido, de modo que a desigualdade social se perpetua.

havia um consenso de que a ampliação da jornada escolar era uma estratégia eficaz para a melhoria da qualidade da educação, uma vez que o referido estudo estimaria os efeitos negativos de se oferecer um baixo número de horas diárias de atividades educativas. De tal modo, o estudo iria, necessariamente, em direção às recomendações do Promedlac.

No ano 2000, foi realizada a Cúpula Mundial da Educação, a qual resultou na Declaração de Dakar: Educação para todos, que não faz menção específica à questão do tempo de escola ou à necessidade de sua ampliação. Entretanto, reitera a necessidade de ampliação de esforços para a diminuição da desigualdade educacional e o avanço da melhoria da qualidade dos processos educativos, sendo que, no contexto da análise histórica aqui apresentada, o aumento do tempo de escola foi tratado como um elemento favorável a tais objetivos.

Em 2001, a *VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación*, na cidade de Cochabamba (Bolívia), deu origem à *Declaración de Cochabamba*. A referida declaração, no eixo que trata das “Aprendizagens de qualidade e atenção à diversidade: eixos prioritários das políticas educativas” (PROMEDLAC, 2001, tradução livre), considerou que “*Aunque en algunos países se ha aumentado el calendario y la duración de la jornada escolar, el tiempo efectivo dedicado al aprendizaje continúa siendo insuficiente [...]*” (PROMEDLAC, 2001, s/p). Nesse sentido, observamos uma nova abordagem em relação à ampliação do tempo escolar, de modo que a atenção não deveria estar relacionada apenas a um quantitativo maior de horas de atividades educativas, mas a uma melhor eficiência e aproveitamento do tempo dedicado à aprendizagem.

Diante de tal constatação, a *Declaración de Cochabamba* sugere a ampliação do tempo de aprendizagem dos estudantes através da ampliação do número de dias letivos e da jornada escolar de até 1.200 horas anuais, sendo que “*la ampliación del tiempo ha de acompañarse de medidas que faciliten su aprovechamiento efectivo, por lo que es necesario utilizar métodos de enseñanza flexibles y diversificados*” (PROMEDLAC, 2001, s/p).

Assim, podemos constatar que as recomendações sobre a ampliação da jornada escolar assumem um outro componente, o do melhor aproveitamento do tempo, uma vez que este não deveria ser apenas aumentado, mas ser mais bem utilizado para possibilitar uma maior e melhor aprendizagem. Sinalizamos que essa perspectiva está em consonância com as duas declarações da Unesco, ocorridas em 1990 e 2000, que

sinalizam para a necessidade de melhoria da qualidade da educação e do melhor aproveitamento do tempo escolar (UNESCO, 1990, 2000).

A *VII Reunión del Comité Regional* demarcou a extinção do PPE. Entre os dias 14 a 16 de novembro de 2002, na cidade de Havana (Cuba), foi realizada a primeira Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Prelac), na qual foi elaborado e assinado o documento “Modelo de Acompanhamento – apoio, monitoramento e avaliação”, que continha as ações que deveriam orientar as reformas educacionais para os próximos quinze anos (PRELAC, 2002).

O referido documento destacou que “o tempo escolar continua sendo insuficiente, ainda que em alguns países tenham sido ampliados o calendário escolar e a carga horária das atividades” (PRELAC, 2002, p.13), reforçando o que historicamente vinha sendo apontado pelos documentos do Promedlac. Nesse sentido, o pouco tempo de escola continuava sendo uma questão a ser observada e enfrentada pelos países da região.

O Modelo de Acompanhamento... (PRELAC, 2002) traz uma nova abordagem ao contexto da ampliação da jornada escolar ao mencionar que “a organização do tempo escolar ocorre de forma tradicional, o que não favorece o desenvolvimento integral dos estudantes e o desenvolvimento intelectual, afetivo, moral, ético e moral para a vida” (PRELAC, 2002, p. 13). Nesse sentido e no âmbito desses documentos, parecem estar configurados os três pilares sob os quais se fundamentariam as políticas de ampliação da jornada escolar a partir dos anos 2000 na região: 1. a preocupação com a aprendizagem, com vistas à melhoria da qualidade da educação, conforme expresso nos documentos do Promedlac (1984, 1987, 1988, 1989, 1991); 2. a proteção social, focalizando-se nos estudantes das camadas mais vulneráveis (PROMEDLAC, 1996); e 3. a formação integral dos sujeitos (PRELAC, 2002).

No contexto do tempo regulamentado, Fanfini *et al.* (2010, p. 10) advertem que “*distintas agencias internacionales e informes recomiendan que las escuelas deben funcionar entre 850 y 1000 horas por año, durante alrededor de 200 días asumiendo una semana escolar de cinco días*”. Dessa forma, apresentamos e analisamos as recomendações do Promedlac e Prelac no âmbito da América Latina e constatamos que, em seus respectivos documentos, a necessidade de ampliação dos dias letivos e da jornada escolar diária foi sendo reiterada, ora com maior, ora com menor destaque.

Evidenciamos ainda que os referidos documentos ampliaram os objetivos associados à ampliação da jornada escolar que, inicialmente, estavam vinculados à

melhoria da aprendizagem, sendo posteriormente encarados como uma possibilidade de proteção social e, por fim, como fins de contribuição para a formação integral dos sujeitos.

No contexto das reformas educacionais na América Latina, organismos internacionais tiveram importante papel para a construção de consensos, para recomendações às políticas, bem como para o financiamento das ações, via empréstimos para os países. Nesse cenário, a Unesco ocupou lugar de destaque, a partir da Orelac, do PPE e das orientações do Promedlac, as quais se consolidaram como espaço para a construção de consensos para as reformas educacionais colocadas em curso nas décadas de 1980 e 1990.

Destacamos que tais orientações estiveram relacionadas a estratégias de gestão mais modernas dos sistemas educacionais, à participação na gestão escolar e educacional e ao entendimento de que a educação se constituía como estratégia fundamental para o desenvolvimento dos países. Essas pautas estavam alinhadas ao pensamento neoliberal que, no que tange à educação, se fundamenta num aumento marginal do grau de escolaridade para atender às demandas das novas exigências do mercado de trabalho.

Nos que diz respeito à ampliação da jornada escolar, o Promedlac, nos primeiros textos, apontou a referida estratégia como tática para o enfrentamento de problemas educacionais – neste caso, a evasão escolar, a frequência e a aprendizagem – com foco na melhoria da qualidade da educação. Posteriormente, tal ampliação foi vista como uma possibilidade para a necessária proteção social das crianças e jovens oriundos das camadas mais vulneráveis da sociedade. Por fim, os documentos salientavam a preocupação com a formação integral dos sujeitos. Nesse sentido, configuraram-se os três eixos centrais das recomendações do Promedlac para as políticas de ampliação da jornada escolar: qualidade da educação, proteção social e educação integral.

Enfatizamos o papel dos referidos documentos como norteadores das políticas de ampliação da jornada escolar na América Latina, sob a ótica do neoliberalismo. Nesse aspecto, a referida ampliação não vem ao encontro da busca da garantia de um amplo direito à educação, mas de uma vinculação ao aumento marginal de educação para alcance do desenvolvimento econômico da região e da proteção social, sem que esta se configure numa profunda (e necessária) diminuição das desigualdades.

CAPÍTULO 2. O CONTEXTO DE CRIAÇÃO DO MERCOSUL E O MERCOSUL EDUCACIONAL

No intuito de contribuir para a análise das políticas de ampliação da jornada escolar a partir das realidades nacionais e supranacional, julgamos que é compreender e analisar a educação no âmbito do Mercosul Educacional, bem como inferir os processos que deram origem ao Mercosul e o papel atribuído à educação no âmbito deste bloco. Para tal, este capítulo está organizado em duas seções.

Na primeira seção, apresentamos a constituição do Mercosul no contexto da integração regional. Para isso, utilizamos como fundamentação teórica estudos da área das Relações Internacionais, da Ciência Política e da Economia, buscando uma abordagem multidisciplinar, a partir dos estudos de Saraiva (2011), Ianni (2012), Granato (2014) e Almeida (2015), bem como documentos da Cepal (1991, 1994) e do Mercosul (1991). Na segunda seção, com base nos estudos de Goin (2008), Andrés (2010), Cristofoli (2010), Almeida (2015) e de documentos editados pelo Mercosul Educacional (2001, 2006, 2011, 2016), apresentamos o contexto da criação do setor no âmbito do Mercosul e ainda, analisamos a menção à educação básica e à ampliação da jornada escolar nos Planos de Educação (MERCOSUL EDUCACIONAL, 1998, 2001, 2006, 2011, 2016).

O foco dado ao Mercosul e ao Mercosul Educacional neste capítulo contribui para a compreensão do contexto regional desse bloco no âmbito da AL, assim como para a identificação dos interesses e discursos que orienta(ra)m a abordagem dada às políticas educacionais nessa esfera – com foco na educação básica.

Ao analisarmos o Mercosul e seu setor específico para a educação, identificamos que o caráter intergovernamental do bloco e, por consequência, do seu setor educacional, contribui para que os países tenham maior autonomia para as decisões em relação às suas políticas domésticas. Essa característica pode favorecer a desarticulação regional e, ainda, a consecução de ações articuladas no âmbito do bloco e do setor.

2.1. Mercosul

Buscando superar a crise enfrentada pelos países da região, foi instituído, através do Tratado de Assunção, de 26 de março de 1991, o Mercado Comum do Sul (Mercosul),

como um projeto regional, no âmbito da América do Sul, para a constituição de um mercado comum entre a Argentina, o Brasil, o Paraguai e o Uruguai, denominados no referido documento como “Estados Parte” (MERCOSUL, 1991). Em se tratando da composição do bloco, no ano de 2006, a Venezuela assinou o Tratado de Adesão, solicitando a sua participação como Estado Parte. O processo foi finalizado no ano de 2012³³. Em 17 de julho de 2015, a Bolívia também assinou o Tratado de Adesão, o que acarretou a abertura do processo da passagem de Estado Associado a Estado Parte.

Nas causas justificadas do ordenamento normativo que instituiu o bloco são apresentados os elementos que fundamentam a instituição do bloco, como: a ampliação (e abertura gradual e progressiva) dos mercados nacionais como condição para a aceleração do desenvolvimento econômico e social; a coordenação das políticas macroeconômicas, como, por exemplo, o respeito ao meio ambiente; a necessidade de os países componentes do bloco se inserirem “adequadamente” no âmbito internacional; a modernização da economia dos países; e a sua integração e seu desenvolvimento científico e tecnológico (MERCOSUL, 1991).

Os elementos aqui destacados possibilitam refletir que a organização do Mercosul se aproxima da contradição apontada por Corazza (2006), expressa na busca pela interdependência regional conciliada à promoção da liberalização comercial. Mais especificamente, as causas justificadas apresentam tanto elementos de interdependência regional – como a integração e o desenvolvimento científico e tecnológico entre os Estados Parte – quanto elementos relacionados à liberalização (ou expansão) comercial por meio da coordenação das políticas macroeconômicas, da ampliação dos mercados nacionais e da inserção internacional adequada desses países (MERCOSUL, 1991). Destacamos, portanto, que os elementos associados à liberalização comercial estão em maior número, sendo, inclusive, a própria natureza do Mercosul – que está alinhada à conjuntura global e, particularmente, à conjuntura regional da América Latina da década de 1990, marcada pelo Consenso de Washington e pelo neoliberalismo de maneira mais generalizada.

O Mercosul é marcado por seu caráter intergovernamental. Tal característica resguarda a autonomia do Estado Nacional, de modo que tenha uma forte capacidade de decisão em relação às suas políticas domésticas e até mesmo às políticas de integração regional (VIGEVANI; RAMANZINI JÚNIOR, 2014).

³³ A Venezuela foi retirada do bloco no ano de 2017 após acionamento da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia (MERCOSUL, 1998).

Em consonância com os estudos de Almeida (2015), podemos destacar três fases do desenvolvimento do Mercosul, quais sejam: 1. anos de 1991 a 1994, cujo ideário do modelo liberal da integração regional marcou a sua institucionalização e ação; 2. entre 1995 a 2002, marcada pela instabilidade e pelo desafio do enfrentamento coletivo (por parte dos países do bloco) em relação às crises internacionais; e 3. a retomada de um projeto estratégico de integração, a partir das eleições de progressistas na Argentina e no Brasil.

O Quadro 5 apresenta, em linhas gerais, as três fases do Mercosul apresentadas pelos autores Sarti (2011), Saraiva (2014), Granato (2014) e Almeida (2015).

Quadro 5 - Fases do Mercosul no período entre 1991 a 2014

Fase	Período	Principais características
1	1991 a 1994	• Institucionalização do bloco; • Definição das estratégias de integração econômica a partir do contexto internacional de globalização; • Instituição de Reuniões Ministeriais sobre áreas consideradas estratégias, incluindo a Educação, criação de conselhos e órgãos subsidiários; • Assinatura de protocolos que tratam da organização do bloco; • Ampliação das relações comerciais entre os membros do Mercosul; • Brasil e Argentina tornaram o Mercosul prioridade em suas agendas de política externa, o que enfraqueceu o projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca).
2	1995 a 2002	• Desafios: ampliar o projeto de integração econômica e estabelecer parâmetros coletivos em relação às negociações com os Estados Unidos sobre a Alca; • Instabilidade no bloco em razão da Alca; • Crise entre Brasil e Argentina no que diz respeito à Tarifa Externa Comum (TEC); • Assinatura do “Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático no Mercosul, Bolívia e Chile; • Crise do Plano Real no Brasil; • Crise econômica na Argentina e no Uruguai.
3	2003 a 2014 ³⁴	• Posicionamento dos presidentes do Brasil e da Argentina sobre o Mercosul como estratégia principal para o desenvolvimento econômico e social de seus países e para a inserção dos mesmos no sistema internacional; • Superação da Alca, de maneira gradual, a partir do fortalecimento do Mercosul; • Retomada do papel estratégico da integração regional recuperando sua relevância na coordenação política entre os países e como instrumento para inserção internacional dos Estados e da região no sistema internacional.

Fonte: Elaboração própria com base em Sarti (2011), Saraiva (2014), Granato (2014), Almeida (2015).

³⁴ Saraiva (2014) aponta que a posição adotada pelo governo Dilma em relação ao Mercosul foi a mesma do governo de Lula e que a presidenta se mostrou com menos disposição para concessões aos parceiros em relação ao campo econômico, tendo os avanços do bloco apontado para áreas não comerciais.

Conforme apontado por Souza (2017), a estruturação e a organização do Mercosul ocorrem na perspectiva do estabelecimento de relações institucionalizadas entre os países, buscando aprimorar essas correspondências. Porém, cabe destacar que tais relações sofrem influências dos movimentos econômicos e políticos de cada país, constituindo-se como um desafio para além do que pode ser regulamentado pelos documentos institucionais e normativos do bloco.

No período correspondente a 1991–1994 (Fase 1), o Mercosul experimentou sua primeira expansão, especialmente no que diz respeito à sua institucionalização (ONUKEI, 2006). Durante os anos 1995 a 2002 (Fase 2), observou-se a presença de inúmeras instabilidades ocasionadas pelo liberalismo econômico adotado pelos países, especialmente pelas crises econômicas vivenciadas pela Argentina, pelo Brasil e pelo Uruguai (ALMEIDA, 2015). De acordo com Caetano (2011), apenas no ano de 2002, a partir da reaproximação entre o Brasil e a Argentina, foi viabilizada a implantação de uma cooperação – econômica e política – no âmbito do Mercosul, alinhada aos princípios que deram origem ao bloco no início da década de 1990. Essa lógica direcionou as relações entre o bloco durante o período de 2003 a 2014 (Fase 3).

Como podemos observar, a constituição de um bloco comercial, que se propõe integrador de uma região, é uma tarefa árdua, pois precisa considerar a soberania dos países, as correntes ideológicas dos governos dessas nações e os fluxos econômicos mundiais, com suas crises e exigências. Em relação ao Mercosul, no período a partir do golpe³⁵ no Brasil, observa-se uma instabilidade em relação aos caminhos do bloco, seja pela situação política do país, seja pela crise na Venezuela. O posicionamento do então Ministro brasileiro das Relações Internacionais, José Serra, afirmando que a Venezuela não presidiria³⁶ o Mercosul, mesmo que de forma *pro tempore*, contribuiu para tal questão (CASARÕES, 2016). Considerando as questões institucionais vividas pelo Brasil e pela Venezuela a partir do ano de 2015, podemos inferir que o Mercosul estaria vivenciando uma quarta fase?

Conforme apontando por Santos e Diniz Júnior (2018), o próprio conceito de integração regional é multifacetado e, em alguns aspectos, antagônico. De tal modo, a

³⁵ Golpe institucional, uma vez que não houve evidências de crimes de responsabilidade cometidos pela presidente, configurando-se assim como um “golpe à democracia” (FAGNANI, 2016).

³⁶ A presidência *pro tempore* do Mercosul está estabelecida no Art. 12 do Protocolo de Assunção (MERCOSUL, 1991). Os presidentes dos Estados Partes ficam à frente do bloco, respeitando a ordem alfabética dos países, por um período de seis meses.

integração regional, como saída à crise do Estado-nação, também apresenta desafios. Considerando-se que o Estado é contraditório (O'DONELL, 1993, 1993a), os processos de integração, institucionalizados e constituídos pelos países, carregam em sua essência a contradição própria dos Estados que os compõem.

Nesse contexto, a educação é evocada como um elemento que contribui para os processos de integração, sob uma perspectiva desenvolvimentista dos países. Esse caráter instrumentalizador do desenvolvimento, atribuído à educação, é fortemente presente em documentos editados pela Cepal no contexto dos anos 1990 (CEPAL, 1994; CEPAL; UNESCO, 1996) e, por esse motivo, consideramos ser um dos grandes recursos argumentativos para a imposição de reformas nas políticas educacionais no contexto latino-americano na referida década.

2.2. Mercosul Educacional

No contexto dessa contradição, a educação ocupa um lugar de destaque no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Apesar de o Tratado de Assunção não abarcar a educação, Andrés (2010, p. 7) aponta que a educação é “compreendida pelos Estados Partes como instrumento central para a superação das disparidades regionais, a consolidação da democracia, o desenvolvimento econômico e social e a integração regional”. Essa percepção reitera a discussão aqui apresentada sobre o entendimento da educação como mobilizadora do desenvolvimento, estando perfeitamente alinhada a ela.

O Mercosul instituiu, através da Decisão 07/1991, o seu setor educacional, chamado de “Mercosul Educacional”, cuja missão é constituir um espaço educacional comum através da coordenação de políticas que visem à inclusão da educação no processo de integração do Mercosul. Objetiva, assim, o alcance de uma “educação de qualidade para todos, com atenção especial aos setores mais vulneráveis, em um processo de desenvolvimento com justiça social e respeito à diversidade cultural dos povos da região” (MERCOSUL EDUCACIONAL – Site oficial).

Evidenciamos que o destaque à expressão “atenção especial aos setores mais vulneráveis” se deu por seu alinhamento com o *World Development Report*, editado pelo Banco Mundial no ano de 1990. O documento reconhece que o organismo, diferentemente dos relatórios editados na década de 1980, volta a “examinar a possibilidade de as políticas contribuírem para a redução da pobreza, e examina também as perspectivas que têm os pobres nos anos 90” (BANCO MUNDIAL, 1990, p. 3). Logo

na sequência, o documento aponta a necessidade de as políticas educacionais, somadas a outras políticas sociais especialmente da área da saúde, serem identificadas como potencial para a redução da pobreza.

De tal forma, observamos o alinhamento entre o referido documento e a missão institucional do Mercosul Educacional, ratificando nossa tese de que esses organismos internacionais, seja por meio de sugestões de políticas, seja indiretamente, ou através de empréstimos condicionantes, têm influência sobre a natureza das políticas educacionais de países em desenvolvimento. No caso em questão, os países latino-americanos, particularmente vulnerabilizados pela crise dos anos 1980 e pela onda neoliberal dos anos 1990, constituíram o *locus* perfeito para a influência imediata desses organismos – podendo ser entendidos como um laboratório das políticas e práticas da época, que viam na educação um vetor essencial para a superação da crise regional, uma via para promover o crescimento econômico desses países e, além disso, uma forma de a região se reinserir no sistema mundo.

Atualmente, o Mercosul Educacional engloba os seguintes países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Entretanto, à exceção do Equador e do Peru, todos os demais países têm representação em cada instância do setor. Sua estrutura atual foi regulamentada por meio da Decisão nº 15, em 23 de setembro de 2001 (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2001) e do Regulamento Interno do Setor Educacional do Mercosul (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2001a).

A Decisão nº 15/2001 (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2001) considera necessária a estruturação do setor de modo a possibilitar o desenvolvimento eficiente de suas atribuições. O referido ordenamento normativo e o Regulamento Interno do Setor Educacional do Mercosul (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2001a), por sua vez, contemplam as atribuições de cada instância, apresentadas, de forma resumida, no Quadro 6.

Quadro 6 - Atribuições de Instâncias do Mercosul Educacional

Instâncias	Comissões	Funções
Reunião de Ministros da Educação (RME)	-	Órgão responsável pelas tomadas de decisões, questões relacionadas à legislação educativa ligadas ao desenvolvimento das políticas do Mercosul.
Comitê Coordenador Regional (CCR)	-	Órgão assessor das reuniões de ministros da educação com objetivo de: • Atuar como canal de comunicação orgânica do Setor com a estrutura institucional do Mercosul; • Estabelecer relações com organismos internacionais, sociedade civil, entre outros setores, para a cooperação e financiamento das ações; • Propor, aprovar, avaliar programas e projetos, além de estabelecer as prioridades do setor; • Processar as informações derivadas dos documentos oficiais do Mercosul; • Elaborar Programa Anual e Calendário de Atividades relacionadas ao Plano de Ação em vigência; • Difundir informações sobre as ações e os resultados dos programas e projetos do setor; • Atuar como interlocutor entre a RME e as demais instâncias; • Criar, avaliar e supervisionar instâncias para o Setor; e • Resolver situações não contempladas no regulamento.
Comissões de Área (CA) ²²	Comissão de Educação Básica	• Coordenar e acionar as instâncias independentes. • Planejar e garantir a implementação dos programas, projetos e atividades estabelecidas no Plano de Ação; • Assistir ao CCR, informando o nível de implementação das atividades sob sua responsabilidade e levando para análise os acordos alcançados; e • Propor ao CCR a convocação de instâncias específicas temporárias para a elaboração de projetos.
	Comissão de Educação Tecnológica	
	Comissão de Educação Superior	
	Comissão de Formação Docente	
Comitê Gestor do Sistema de Informação e Comunicação (CGSIC)	-	Atender às demandas de comunicação, difusão de conhecimento e informações do Setor.

Comitê Técnico de Avaliação (CTA)	-	Estabelecer critérios comuns para a avaliação da qualidade da educação no âmbito dos países membros do Setor.
Comitê Assessor do Fundo Educativo do Mercosul (CAFE)	-	• Elaborar recomendações pertinentes ao Fundo Educativo do Mercosul; • Articular a administração dos recursos do fundo, avaliando periodicamente a sua aplicação, informando, semestralmente, à Reunião de Ministros; • Elaborar e implementar estratégias para obtenção de recursos para o Fundo;

Fonte: Elaboração própria com base em Mercosul Educacional (2001; 2011a)

Contudo, devemos destacar que, de acordo com Cristofoli (2010), o Mercosul Educacional experimentou uma forma de organização anterior à estabelecida no ano de 2001. Ela era composta por: 1. Comissões Técnicas (de Educação Especial, de Educação Tecnológica, de Educação Superior, da Pós-graduação e uma para o Ensino Fundamental e Médio); e 2. Grupos de Trabalho (História e Geografia, Educação à Distância, Avaliação e Credenciamento, Políticas Linguísticas, Trabalho e Universidade).

O Mercosul Educacional passou a elaborar, desde o ano de 1992, Planos de Ação que visavam a “contribuir para os objetivos do MERCOSUL, estimulando a formação da consciência cidadã para a integração e promovendo educação de qualidade para todos, num processo de desenvolvimento com justiça social” (MERCOSUL, 1998, p. 2). Souza (2017) define esses planos como “marcos históricos na ênfase das diretrizes educacionais no âmbito do Mercosul” (p. 156), os quais se constituem como textos políticos que são ressignificados nos processos de (re)elaboração das políticas domésticas de cada país. No Quadro 7, apresentamos, em linhas gerais, as principais estratégias dos Planos editados pelo Mercosul Educacional.

Quadro 7 - Principais estratégias dos Planos de Educação do Mercosul Educacional

Período	Edição do Plano	Principais Estratégias
1992-1994*	Plano 1	• Formação de uma consciência favorável ao processo de integração educacional entre os países vinculados ao Bloco, ao mesmo tempo que deveriam difundir suas informações nos diferentes níveis de ensino; • Capacitação de recursos humanos voltados para o desenvolvimento econômico, com o objetivo de contribuir na promoção de programas educativos para a educação básica e profissional; e • Compatibilização e harmonização dos sistemas educativos, de forma a estabelecer um sistema de informação em rede com os dados educacionais de cada Estado-Membro.

1998-2000	Plano 2	• Renovação educacional, como forma de incorporar a perspectiva regional à cultura das instituições e atuar na formação visando à melhoria da qualidade da aprendizagem; • Avaliação educacional, estabelecendo parâmetros regionais em nível de currículos, de modo a facilitar o reconhecimento e a identificação das diferentes áreas; • Cooperação universitária, fortalecendo a atividade universitária da região, na geração de novos conhecimentos e na formação de recursos humanos no quadro da integração regional; • Sistema de informação, para consolidar e integrar os dados educacionais dos países da região; • Educação e trabalho, definindo competências básicas e de trabalho para os Países-membros.
2001-2005	Plano 3	• Fortalecimento de uma consciência cidadã favorável ao processo de integração regional que valorize a diversidade cultural; • Promoção de uma educação de qualidade para todos na região e de políticas de formação e capacitação de recursos humanos competentes; • Consolidação de um espaço educativo regional de cooperação solidária.
2006-2010	Plano 4	• Contribuição com o processo de integração regional acordando e executando políticas educativas que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; • Promoção de educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo; • Melhoramento dos sistemas educativos; • Impulsionamento e fortalecimento de programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, investigadores, gestores, executivos e profissionais; e • Execução de políticas que conjuguem o ensino com o processo de integração do MERCOSUL.
2011-2015	Plano 5	• Contribuição para a integração regional acordando e executando políticas educacionais que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente; • Promoção da educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo. • Promoção à cooperação solidária e ao intercâmbio, para a melhoria dos sistemas educacionais. • Promoção e fortalecimento de programas de mobilidade de estudantes, estagiários, docentes, pesquisadores, gestores, diretores e profissionais. • Estabelecimento de políticas que articulem a educação como um processo de integração do MERCOSUL.
2016-2020	Plano 6	• Geração e difusão do conhecimento, da experiência e da informação, nacional e regional, de interesse geral dos países membros e associados. • Fortalecimento da mobilidade regional dos estudantes, docentes e profissionais para promover a integração regional entre os sistemas educacionais dos países membros e associados do MERCOSUL. • Garantia da aplicação de mecanismos para assegurar a qualidade dos aprendizados e das instituições educacionais em todos seus níveis e modalidades, nos Estados parte e associados do MERCOSUL. • Incentivo à inclusão e à participação social a partir de programas regionais na área educacional.

Fonte: Elaboração própria com base em Mercosul Educacional (2001; 2006; 2011 e 2016), Goin (2008), Cristofoli (2010), Santos e Diniz Júnior (2017) e Souza (2017).

* O Plano 1 (1992- 1994) teve seu prazo de vigência ampliado até o ano de 1997 (ALMEIDA, 2015)

Em relação aos planos 1992–1994, 1998–2000 e 2001–2005, podemos observar poucos avanços quanto às ações, que se limitaram para: 1. o ensino superior: como os protocolos para a facilitação do reconhecimento de diplomas e para o intercâmbio de docentes universitários, elaboração de mecanismos para o credenciamento de cursos superiores para mobilidade acadêmica e livre circulação dos estudantes; 2. a educação básica: adequação dos currículos para o ensino dos idiomas oficiais do Mercosul, bem como dos currículos de Geografia e História para o estudo das linhas fronteiriças na região; e 3. a constituição do Sistema de Informação e Comunicação do Setor Educacional do Mercosul (GOIN, 2008).

Observamos, assim, nas três primeiras edições dos planos, uma focalização no Ensino Superior, de modo que, em relação à Educação Básica, mais se aproximaram de uma carta de intencionalidades, com a presença de palavras-chave, como “qualidade da educação” e “integração regional”. Destacamos, porém, a menção feita, especialmente no segundo plano, ao estabelecimento de sistemas informacionais que possibilitassem a consolidação e integração dos dados educacionais dos países da região. Essa ação constituiu-se como uma estratégia para o necessário levantamento de dados educacionais voltados para o diagnóstico da situação da educação na região, fundamental para o planejamento de ações conjuntas, bem como para o seu posterior monitoramento e avaliação (SANTOS; DINIZ JÚNIOR, 2017).

O Plano 2006–2010 não apresentou avanços significativos em relação à Educação Básica, permanecendo a lógica observada nos planos que o antecederam, qual seja, a adequação dos currículos – com foco no ensino dos idiomas oficiais do Mercosul e nos currículos de Geografia e História para o estudo das linhas fronteiriças na região. Já em relação ao Ensino Superior, cabe destacar que, no ano de 2010, último ano da vigência do plano, foi criada a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Almeida (2015) aponta que a sua criação demonstra a possibilidade de se pensar a integração educacional a partir de um outro prisma: a constituição de espaços de construção de conhecimento que busquem superar a colonialidade do pensamento acadêmico na América Latina.

No tocante aos planos 2011–2015 e 2016–2020, podemos constatar a permanência das estratégias associadas ao Ensino Superior e ao uso de expressões que podem ser aplicadas à Educação Básica, como “educação de qualidade para todos como fator de inclusão social, de desenvolvimento humano e produtivo” (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2011, 2016), “qualidade dos aprendizados e das instituições

educacionais” (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2011, 2016) e “políticas educacionais que promovam uma cidadania regional, uma cultura de paz e o respeito à democracia, aos direitos humanos e ao meio ambiente” (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2011, 2016). Ressaltamos, no entanto, que a amplitude desses termos não aponta para ações precisas por parte do Mercosul Educacional em relação à Educação Básica.

O Quadro 8 apresenta-nos o modo pelo qual os termos anteriormente elencados foram (ou não) mencionados nas edições dos Planos de Ação. Por meio dele, podemos observar que não há uma menção direta aos termos que tratam da ampliação da jornada escolar e/ou do tempo integral. Verificamos, ainda, que a expressão “Educação Básica; *Educación Basica*” está relacionado a ações de ampliação do seu acesso como estratégias de diminuição das desigualdades, aproximando-se de documentos de organismos internacionais.

Cabe destacar que o Plano 1992–1994 não está disponível para pesquisa no site oficial do Mercosul ou qualquer outro site de busca utilizado, e por esse motivo não foi possível identificar os termos buscados. Para fundamentar as investigações, optamos por utilizar as análises de Cunha (2008) e Andrés (2010) sobre o referido documento.

Quadro 8 - Menção à Educação Básica nos Planos do Mercosul Educacional

Plano	Menção à expressão “educação básica” ou “Educación Básica”
1992–1994*	• Atualização de currículos segundo as demandas do Mercosul, a educação de adultos e sua vinculação com o trabalho, a descentralização da gestão; • Garantia de formação continuada de professores; • Estabelecimento de ações de equidade nas políticas educacionais, tendo em vista as camadas desfavorecidas da população.
1998–2000	1. Nas considerações iniciais (ações já realizadas pelo Setor): “início de trabalhos de adequação dos currículos de educação básica, no que se refere à aprendizagem das línguas oficiais do MERCOSUL e ao ensino de História e Geografia, e dos currículos de formação técnico profissional, na perspectiva da formação por competência” (n.p.).
2001–2005	1. Na introdução: “<i>garantizar el derecho a la educación básica y a favorecer el acceso a la educación técnica vocacional, siendo ambos elementos claves para la superación de la pobreza y para la movilidad social y económica</i>”; 2. No balanço das ações do Setor: “la aprobación de protocolos y acuerdos de integración educativa en los niveles de <i>educación básica</i>, media técnica y no técnica y universitaria”; 3. Na apresentação dos desafios: “<i>en Educación Básica: asegurar el mejoramiento del aprendizaje; para ello es fundamental la interacción de las escuelas con diferentes actores e instituciones sociales. Esto implica, por un lado, incorporar en lo cotidiano prácticas pedagógicas más contextualizadas, centradas en contenidos significativos y, por otro, procesos de gestión escolar que promuevan el reconocimiento social de la escuela como un espacio cultural. El pleno ejercicio del derecho a la educación se garantizará a través de una educación de calidad para todos, brindando atención educativa prioritaria a grupos vulnerables</i>”; 4. Nas atribuições do Comitê Coordenador Regional: “<i>En el área de la Educación Básica el tratamiento integral de los objetivos estratégicos del SEM pondrá énfasis en las problemáticas fundamentales compartidas y en las políticas educativas nacionales referidas a ellas</i>”; 5. Nos blocos temáticos: “<i>Se establecen dos bloques temáticos que orientarán los proyectos correspondientes a la Educación Básica: El aprendizaje como proceso cultural: Lengua, Historia, Geografía, Cultura y nuevas tecnologías. (...) Mejoramiento de la calidad de la educación para todos con énfasis en los aprendizajes y gestión participativos y contextualizados</i>”; 6. Nas metas: “<i>Implementar acciones conjuntas en el área de formación docente con la Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica</i>”; 7. No desdobramento das ações da área da Educação Básica: “<i>Area de Educación Básica</i>” Cujos blocos temáticos são: “<i>a. El aprendizaje como proceso cultural integral; b. Mejoramiento de la calidad de la educación para todos con énfasis en los aprendizajes y gestión participativos y contextualizados</i>”;

	8. Na área do Ensino Superior: “Desarrollo de actividades conjuntas en el área de formación docente con la Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica”; 9. Na área do Ensino Superior: “Implementar acciones conjuntas en el área de formación docente con la Comisión Regional Coordinadora de Educación Básica”.
2006–2010	1. Como resultado esperado do objetivo 3 (Promover a cooperação solidária e o intercâmbio, para o melhoramento dos sistemas educativos): “Redes de centros de educación básica y media, funcionando”; 2. Nas metas do Plano Operativo: “Inclusión de contenidos comunes que favorezcan la integración regional prioritariamente en el trayecto de la educación básica”; 3. Ainda nas metas: Implementación de programas de formación continua en temáticas de integración regional, en cada uno de los países, priorizando a los docentes a cargo de la educación básica; 4. Ainda nas metas: Publicación de los indicadores de educación básica, media y superior.
2011– 2015	2. No balanço do Plano anterior: “No que diz respeito à Educação Básica, houve a consolidação e a atualização da tabela de equivalência do Protocolo de Integração Educativa e Reconhecimento de Certificados, Títulos e Estudos de Nível Primário e Médio não técnico, que estava defasado face às alterações legislativas relacionadas à educação nos países. (...)”; 3. Nas ações a serem desenvolvidas pela própria Coordenadoria Regional de Educação Básica: “Facilitar as condições de mobilidade dos estudantes de Educação Básica / Primária / Fundamental e Média / Secundária”; 3. Ainda nas ações a serem desenvolvidas pela própria coordenadoria: “Harmonizar os mecanismos e procedimentos de aplicação da tabela de equivalência entre os níveis de Educação Básica / Primária / Fundamental, Médio / Secundário com a Educação Profissional e Tecnológica e de Jovens e Adultos”. Obs.: Nesse plano, há um espaço dedicado a diversas estratégias para a Coordenadoria Regional de Educação Básica. Aqui só citamos aquelas que utilizam a expressão buscada.
2016– 2020	1. No eixo “Gerar e difundir o conhecimento”: “Realizar um encontro para organizar um Seminário regional de intercâmbio de experiências sobre políticas públicas de inclusão, permanência e egresso da educação básica”; 2. No eixo “Mobilidade para a integração regional”: “Prioridade: “Mecanismo de reconhecimento/homologação de estudos de Educação Básica, Secundária, Técnica e Superior”; 3. Ainda no eixo: Prioridade: Mecanismo de reconhecimento/homologação de estudos de Educação Básica, Secundária, Técnica e Superior. Obs.: Nesse plano, há um espaço dedicado a diversas estratégias relacionadas à Educação Básica sem citação a essa expressão.

Fonte: Elaboração própria com base em Mercosul Educacional (1998, 2001, 2005, 2011, 2016) e Cunha (1995).

* O Plano 1992–1994 teve sua vigência ampliada até o ano de 1997.

Antes de iniciarmos as análises relacionadas aos objetivos da Educação Básica no âmbito dos Planos do Mercosul Educacional, consideramos importante destacar que o setor está inserido no contexto de um bloco de integração regional, ao qual se constituiu, conforme já mencionado, objetivando acelerar o desenvolvimento econômico da região. De tal modo, destacamos que as ações relacionadas à educação, vinculadas a esse setor, estão epistemologicamente relacionadas aos princípios sob os quais o bloco foi constituído e sustentadas na ideia apresentada pela Cepal (1994, 1996) de que o aumento da escolaridade contribui para o desenvolvimento econômico de um país e da região.

No Plano 1992–1994 – com vigência estendida até 1997 –, podemos observar três objetivos principais, no que tange à Educação Básica, relacionados a: adequação curricular, formação continuada de docentes e políticas de equidade, focalizadas em populações vulneráveis. Destacamos aqui a atenção dada à vulnerabilidade. Tal prioridade coincide com as orientações presentes em documentos do Promedlac resultantes das reuniões do comitê (UNESCO, 1984, 1987, 1989), em especial a Declaração da Guatemala (UNESCO, 1989), que trouxe maior destaque à necessidade de se concentrarem ações de enfrentamento das desigualdades. Há que se considerar que a educação era vista como uma estratégia de coesão social e, para isso, as políticas de equidade – focalizadas na suavização da pobreza – seriam estratégias para a consolidação da democracia liberal e da promoção da estabilidade econômica (NOMA, 2008; MOTA JÚNIOR; MAUÉS, 2014).

As políticas com base na equidade, implementadas na década de 1990 na América Latina, objetivavam aumentar a igualdade e a competitividade econômica (CARNOY, 2003). Por isso a ideia da atenção especial às populações específicas não está relacionada a uma correção da desigualdade histórica, mas a uma estratégia para a necessária superação da crise do capitalismo.

Outro elemento de destaque, ainda em relação ao Plano 1992–1994 – e que vai se ampliando nos demais planos –, é a formação continuada dos docentes. Para Libâneo (2011), essa formação está relacionada à aprendizagem permanente e ao entendimento de que no contexto cotidiano da escola os professores vão aprimorando as suas estratégias de trabalho. Entretanto, há que se considerar quais as orientações de organismos internacionais apontavam para a necessidade de a formação continuada de professores estar relacionada à nova “configuração que se originam nas mudanças ocorridas no mundo do trabalho e nas relações sociais” (KUENZER, 1999, p. 166). Assim, os professores deveriam desenvolver as competências necessárias para a resolução de problemas relacionados à ação educativa, em

consonância com as necessidades impostas pela busca do desenvolvimento econômico (KUENZER, 1999; ZIENTARSKI *et al.*, 2019).

Tal apontamento específico para a formação docente pode estar relacionado às orientações expressas na Declaração de Quito e na Declaração de Santiago, que sinalizavam a necessidade da melhoria da eficácia dos sistemas de ensino e de mecanismos de avaliação como estratégias para a melhoria da qualidade da educação (UNESCO, 1991, 1993). Sob esse aspecto, a formação dos docentes seria uma das ações que poderiam contribuir com os objetivos desse aperfeiçoamento da qualidade da educação, apresentados no referido documento.

Portanto, consideramos que a abordagem quanto à formação continuada, tratada nos Planos, está alinhada à lógica neoliberal divulgada e induzida por organismos internacionais. Especialmente no Plano 2006–2010, mostra-se a necessidade de se formarem professores para que estes tratem de temas relacionados à integração regional. Considerando a perspectiva aqui já abordada, compreendemos que tais temas estejam relacionados aos objetivos de constituição do bloco, no que tange ao fortalecimento – competitivo e econômico – da região.

Em relação ao Plano 1998–2000, destacamos a ênfase dada à necessidade da adequação dos currículos de formação profissional e técnica na perspectiva da formação por competências. Portela (2009), ao analisar os impactos da globalização nas políticas educacionais, sinaliza para a centralidade da educação na preparação para o trabalho. Nesse aspecto, compreendemos que a ideia de competência, versada no plano, está diretamente relacionada à perspectiva do que Mota Júnior e Maués (2014) registram como elementos da Teoria do Capital Humano, qual seja, o desenvolvimento de habilidades e atitudes que funcionam para a potencialização da capacidade de produção e de adaptabilidade às demandas flexíveis do trabalho.

Como podemos observar, inicialmente as menções e ações associadas diretamente à educação básica estavam vinculadas à adequação dos currículos escolares para a aprendizagem das línguas oficiais do bloco, à época, o português e o espanhol, bem como para que o ensino de História e Geografia abordasse questões relacionadas ao Mercosul. No Plano 2001–2005, o termo “educação básica” ganhou maior destaque, sendo mencionado, diretamente, por nove vezes. Podemos constatar a ideia do acesso a esse nível da educação como uma estratégia para a superação da pobreza, o que se coaduna com os documentos editados pelo Banco Mundial (1990), pela Cepal (1994) e pela Cepal-Unesco (1996), que apontam o aumento da escolaridade como um fator que contribui para a diminuição das desigualdades. Observamos ainda que a menção à melhoria da aprendizagem e da qualidade da educação também se faz presente, sem haver uma definição de quais são os conceitos que embasam tais termos. Mais uma vez,

observamos que há um alinhamento entre aquilo que se expressa no plano, como os documentos editados pelos organismos internacionais citados anteriormente.

No referido plano, além da permanência de objetivos relacionados à formação continuada docente, às políticas de equidade e do desenvolvimento de competências, presentes nos planos anteriores, observamos a invocação para o estabelecimento de processos participativos de gestão. O destaque dado aos chamados processos participativos vai ao encontro do que está estabelecido nos documentos resultantes das reuniões do Promedlac realizadas no Chile (1993), na Jamaica (1996) e na Bolívia (2001). As declarações resultantes desses encontros recomendavam a necessidade de se transformar a educação, com foco nos resultados, a partir do estabelecimento de processos participativos (UNESCO, 1993, 1996, 2001), que apontavam para a necessidade de se estabelecerem estratégias que garantissem condições adequadas para os estudantes.

Salientamos a possível relação entre essa participação e o contexto de reconfiguração do poder do Estado, destacado por Hypolito (2017). Para o autor, o novo gerencialismo da educação, através do discurso da participação da sociedade, inclui a materialização dos interesses econômicos na escola, bem como contribui para a redução do papel do Estado e a inserção da lógica da gestão gerencial no contexto escolar (HYPOLITO, 2008, 2017).

Em relação ao Plano 2006–2010, um elemento é posto em destaque: a publicação de indicadores de qualidade da Educação Básica, Média e Superior. O novo gerencialismo, colocado em curso nas reformas da década de 1990, imprimiu na educação um contexto de mensuração de eficiência e resultados (HYPOLITO, 2008), que pode ser observado a partir do estabelecimento de provas em larga escala, de monitoramento e de outros indicadores que possam (re)orientar as políticas educacionais (HYPOLITO, 2008; OLIVEIRA *et al.*, 2014). De tal modo, tais reformas reduziram a definição de qualidade da educação ao alcance das metas estabelecidas em consonância com as orientações de organismos internacionais, de modo a evidenciar a necessidade de se imprimir, na esfera pública, as lógicas da eficiência, da racionalidade e da produtividade advogadas pelo neoliberalismo (DOURADO, 2007).

No Plano 2011–2015, afora a permanência dos elementos relacionados à formação continuada docente, às políticas de equidade e do desenvolvimento de competências presentes nos planos que o antecederam, consideramos importante destacar dois elementos novos. O primeiro deles está relacionado à diversidade a partir de uma perspectiva dos direitos humanos no âmbito do bloco e à demanda de se consolidarem as escolas interculturais de fronteira nos países membros e associados do Mercosul. Consideramos que tal inserção está diretamente

relacionada à terceira fase do bloco, apontada por Almeida (2015) como aquela de retomada do projeto estratégico de integração, a partir de governos progressistas.

O segundo elemento está relacionado à orientação para a vinculação do setor produtivo com a educação. Consideramos que tal questão, evidenciada no referido plano, traz à tona as correntes epistemológicas sob as quais os planos do setor são elaborados e até mesmo a própria constituição do Mercosul Educacional. Tal relação, em nossa análise, está intrinsecamente forjada na relação entre a educação e a competitividade (SHIROMA *et al.*, 2000) e na abertura da participação privada para legitimar o aumento da competitividade e a inserção na nova ordem mundial (FREITAS, 2012; PERONI; CAETANO, 2015). Assim, as políticas educacionais estariam comprometidas com as demandas de mercado e da nova ordem mundial, e não com a formação integral dos sujeitos.

Essa constatação possibilita que retomemos a análise do contexto do estabelecimento de processos participativos de gestão, presentes no Plano 2001–2005. Assim, preconizamos que a participação não está, necessariamente, relacionada a um contexto de democratização, mas de desresponsabilização, uma vez que, conforme evidenciado por Medeiros e Rodrigues (2014), delega à escola a execução de tarefas previamente planejadas pelo Estado.

Por fim, no Plano 2016–2020, destacamos a permanência da formação docente. Cabe destacar aqui que o Banco Mundial tem abordado a temática da formação continuada docente, apresentando experiências “exitosas” desenvolvidas mundo afora com recomendações claras aos países latino-americanos, como pode ser observado no documento “Professores excelentes: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe” (BANCO MUNDIAL, 2014). Isso reforça o alinhamento dos planos e das orientações de organismos internacionais.

As referências à aplicação de mecanismos para assegurar a qualidade dos aprendizados e de instituições educacionais remete-nos à discussão – já realizada neste estudo – sobre a estreita relação entre a qualidade e os indicadores estabelecidos pela gestão gerencialista da educação. Do mesmo modo, a participação social em programas na área da educação remete ao apelo pela ampla atuação da sociedade civil nas definições e ações da educação, em consonância com as orientações de organismos internacionais como a Unesco (2000).

Ao considerarmos os dois últimos Planos do Mercosul Educacional, observamos que estão alinhados com as orientações do Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe (PRELAC), expressas em seu Modelo de Acompanhamento (UNESCO, 2002), com vigência para o período 2002–2017. No referido documento, a formação dos professores, o alinhamento da educação com as expectativas do mercado e a constituição de processos

participativos são apontados como elementos para a melhoria da qualidade da educação na região e, por conseguinte, para a adequação da educação às necessidades (e urgências) do neoliberalismo.

Um ponto importante e que demanda reflexão é a ausência de estratégias de ampliação do financiamento público para a Educação Básica nos planos editados pelo setor. Nesses documentos, as estratégias para a ampliação de recursos para a educação estão diretamente relacionadas à elaboração de propostas de financiamento a serem articuladas com organismos internacionais ou setores nacionais privados. Tal questão vai diretamente ao encontro do que é assentado no *World development report* (BANCO MUNDIAL, 2005), que afirma que altos investimentos em educação de qualidade ruim podem não resultar em melhorias.

No referido documento, o Banco Mundial atribui ao compromisso dos profissionais da educação e demais envolvidos com o processo educacional o principal elemento para a melhoria da educação. Considerando que se trata de uma região marcada por desigualdade social histórica, tal afirmação mitiga a necessidade de maior investimento público para a melhoria da qualidade da educação, produzindo, por um lado, um descompromisso por parte do(s) Estado(s) em relação ao direito de acesso e permanência na escola e, por outro, sugerindo que se trata de um problema de gestão dos recursos por parte dos profissionais e demais pessoas envolvidas com a educação nos países da região.

Observamos, a partir do processo histórico da constituição do Mercosul, a presença do entendimento de que a educação se configura como elemento-chave para o desenvolvimento dos países, bem como para a integração regional. Constatamos também que a Educação Básica foi, gradativamente, ocupando um maior espaço nos planos, de modo que os objetivos vinculados a ela estão em consonância com documentos editados pela Unesco, no âmbito do Promedlac (UNESCO, 1984, 1987, 1989, 1991, 1993, 1996, 2001) e do Prelac (UNESCO, 2002), e, ainda, com orientações expressas em textos do Banco Mundial (1990, 2014), da Cepal (1994) e da Cepal-Unesco (1996), reforçando a ideia de que a educação é um elemento-chave para o desenvolvimento econômico de um país e sua inserção no contexto de mundialização do capital e das novas formas de trabalho.

Consideramos importante retomar a ideia de intergovernamentalidade no âmbito do Mercosul. Conforme já registrado, essa característica do bloco acentua a autonomia entre as Partes. Nesse sentido, destacamos que o mesmo ocorre em relação ao Mercosul Educacional, de modo que os seus planos se apresentam como espelhos que refletem as políticas nacionais já existentes nos países membros, e não como uma nova abordagem a ser considerada por estes.

Destacamos ainda que esta característica de espelhamento também pode estar relacionada à influência de organismos internacionais nas políticas domésticas e no âmbito do setor educacional do Mercosul. Conforme já destacamos, esses organismos, através de suas orientações e financiamentos, orientam e influenciam a organização e a implementação das políticas em cada país e, no caso do Mercosul Educacional, a abordagem e a prioridade dada à educação em cada plano. Assim, tais organismos desempenham esse papel de forma concomitante, tanto nos países como no setor, contribuindo desse modo para a construção de consensos – sob a perspectiva neoliberal – para a educação.

Como já mencionado, os termos (Ampliação da) Jornada Escolar; (*Ampliación de la Jornada Escolar*, Tempo Escolar; *Tiempo escolar*; e Educação Integral; *Educación Integral*, Tempo Integral não são explicitados nos textos. Porém, ao longo dos Planos, é possível observar a utilização de expressões como “melhoria da qualidade da educação”, “melhoria da aprendizagem” e “atenção aos setores mais vulneráveis”, que são também utilizadas como justificativa para a implementação das políticas de ampliação da jornada escolar, a exemplo do Programa Minha Gente (PMG), do Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (Pronaica) e do Programa Mais Educação (PME), no Brasil; *Escuelas de Tiempo Completo* (ETC), no Uruguai; e a *Jornada Escolar Completa* (JEC), no Chile. Tal questão será aprofundada nas análises das políticas de cada país, presentes no Capítulo 5.

Observamos, a partir do processo histórico da constituição do Mercosul, a presença do entendimento de que a educação se configura como elemento-chave para o desenvolvimento dos países, bem como para a integração regional. Nesse sentido, o Mercosul Educacional foi criado e, através dos seus planos, buscou alinhar políticas entre os países que, conforme demonstramos, em sua maioria focalizavam o ensino superior.

Constatamos também que a Educação Básica foi, gradativamente, ocupando um maior espaço nos planos; entretanto, as ações destinadas a essa etapa configuram-se, em muitos casos, como o uso de palavras-chave e não necessariamente como proposições para os membros do setor. Apontamos que as intencionalidades e/ou objetivos expressos nesses planos se alinham com os documentos editados por organismos internacionais (UNESCO, 1984, 1987, 1989, 1991, 1993, 1996, 2001, 2002; BANCO MUNDIAL, 1990, 2014; CEPAL, 1994; CEPAL-UNESCO, 1996), possibilitando-nos constatar suas influências na elaboração dos planos do Mercosul Educacional.

CAPÍTULO 3. ORGANIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO, ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA E AS FONTES DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL, NO CHILE E NO URUGUAI.

Este capítulo contribui para a compreensão da estrutura da educação básica nos países selecionados para a pesquisa. Assim, é possível identificar e analisar o contexto da educação, de modo a compreendê-la no âmbito das políticas domésticas e, ainda, analisar comparativamente os aspectos relacionados à escolaridade obrigatória, à organização da educação e às fontes de financiamento no Brasil, no Chile e no Uruguai, considerando os mo(vi)mentos no âmbito da AL e do Mercosul (Educativo).

Para tal, o capítulo está organizado em três seções. Na primeira, analisamos a organização da educação em cada país, considerando a sua forma de organização de Estado. Na segunda seção, com base na constituição de cada país, suas leis gerais de educação e demais ordenamentos, analisamos a regulamentação da escolaridade obrigatória, no período de 1990 até o ano de 2015. Na terceira seção, são apresentadas e analisadas as fontes de financiamento da educação, tendo por base as implicações das reformas ocorridas a partir da década de 1990 nessa área.

Assim, este capítulo contribui para compreendermos a ampliação da escolaridade obrigatória no âmbito dos três países e o(s) mo(vi)mentos de regulamentação desse direito nos países. Além disso, auxilia a compreensão da organização da educação e das fontes de financiamento da educação, tendo por base as implicações das reformas ocorridas a partir da década de 1990 nessa área. Sinalizamos ainda que este capítulo contribui com uma lacuna no campo das políticas educacionais ao possibilitar uma análise, em perspectiva comparada, dos aspectos aqui abordados.

De modo a subsidiar este estudo, apresentamos uma breve caracterização do Brasil, do Chile e do Uruguai a partir de elementos geográficos, populacionais e econômicos (extensão territorial, localização, população e PIB).

Caracterização dos países analisados

A República Federativa do Brasil, cuja capital é Brasília, tem extensão territorial de 8.515.760,49 km², ocupando 47% de todo o território da América do Sul. O País é composto por 26 estados, 5.565 municípios e pelo Distrito Federal, onde está localizada

a sede do governo federal. Os limites fronteiriços do País são: ao sul, o Uruguai; ao sudoeste, a Argentina e o Paraguai; ao oeste, Bolívia e Peru; ao noroeste, a Colômbia; e, ao norte, Venezuela, Guiana e Suriname e a Guiana Francesa.

Figura 3 – Mapa Político do Brasil



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Disponível em: <https://www.guiageo.com/brasil-mapa.htm>

A República do Chile, cuja capital é Santiago, tem extensão territorial de 756.950 km² e é composta por 15 regiões, 50 províncias e 341 municipalidades. Situa-se ao sudoeste do continente americano. Suas fronteiras estão demarcadas pelo Oceano Pacífico e pela Cordilheira do Andes; ao norte, compartilha seus limites com o Peru e a Bolívia, e em seguida com a Argentina.

Figura 4 – Mapa Político do Chile



Fonte: Maps Chile. Disponível em: <https://pt.maps-chile.com/mapa-do-chile>

A República Oriental do Uruguai, cuja capital é Montevideu, tem extensão territorial de 176.215 km² e é dividida em 19 departamentos. O país está localizado no

sudeste da América do Sul, fazendo fronteira ao norte com o Brasil e a oeste com a Argentina.

Figura 5 – Mapa político do Uruguai



Fonte: Freepik. Disponível em: https://br.freepik.com/vetores-premium/uruguai-map-vector_1776137.htm.

A partir das Figuras 3, 4 e 5, é possível observarmos diferenças de extensão territorial entre os países. Tomando por base o Brasil – o maior dos países analisados –, o Chile corresponde a 8,8% do território brasileiro, e o Uruguai, 2%. O Quadro 9 possibilita identificar outras diferenças entre os países quanto ao índice populacional e ao Produto Interno Bruto (PIB) corrente e PIB *per capita*.

Quadro 9 - População e PIB – Brasil, Chile e Uruguai – Anos 1990 – 2015.

País	Indicador	1990	1995	2000	2005	2010	2015
	PIB (corrente, em US\$ bi)	462,0	769,3	655,4	891,6	2.208,9	1.802,2
	População total (milhões)	149,0	162,0	174,8	186,1	195,7	204,5
	PIBpc* (corrente, em US\$)	3.100	4.748	3.750	4.790	11.286	8.814
	PIB (corrente, em US\$ bi)	33,1	73,4	77,9	123,0	218,5	243,9
	População total (milhões)	13,3	14,4	15,3	16,2	17,1	18,0
	PIBpc* (corrente, em US\$)	2.495	5.107	5.075	7.599	12.808	13.574
	PIB (corrente, em US\$ bi)	9,3	19,3	22,8	17,4	40,3	53,3
	População total (milhões)	3,1	3,2	3,3	3,3	3,4	3,4
	PIBpc* (corrente, em US\$)	2.990	5.985	6.875	5.227	11.992	15.614

Fonte: Elaborado pelo autor com base em World Bank Open Data (<https://data.worldbank.org>).

* PIB *per capita*.

Os dados aqui apresentados nos possibilitam identificar que, ainda que esses países façam parte de uma mesma região – América do Sul – e estejam organizados em um mesmo setor educacional em associação a um bloco de integração regional, como é o caso do Mercosul Educacional, apresentam semelhanças e diferenças, sejam elas associadas às questões territoriais, econômicas e/ou sociais. De modo a contribuir com este estudo, passamos à apresentação da escolaridade obrigatória, organização da educação e fontes de financiamento da educação nos países selecionadas para este fim.

3.1. A organização da educação

A organização da educação em cada país está relacionada à própria constituição do Estados nacionais e à tarefa de erradicar o analfabetismo, bem como à universalização da instrução (mínima) à população (SAVIANI, 2010). Assim, compreender e analisar a educação de uma país (ou de países) passa pelo necessário entendimento da organização do Estado.

Buscando uma compreensão sintética, podemos afirmar que o *Estado*, conforme já abordado neste estudo, é um componente especificamente político (O'DONELL, 1978), expressando o conjunto de relações econômicas, sociais e de poder (FALETTO, 1989), formado por um rol de instituições – forças armadas, legislativos, tribunais, entre outras (HÖFLING, 2001). Para Streck e Morais (2006), duas das formas de Estado observadas, Unitário ou Federativo, caracterizam sua composição geral, sua estrutura de poder, sua unidade, bem como suas distribuições de competências e seus poderes no âmbito do território (nação).

O Estado Unitário é a expressão mais pura do Estado Simplex, sendo caracterizado pela existência de apenas um Poder Legislativo, um Poder Executivo e um Poder Judiciário, centrais e presentes, em sua maioria na capital do país (STRECK; MORAIS, 2006). Os poderes Executivo e Judiciário estão presentes nas demais localidades do território nacional, não possuem autonomia, sendo apenas uma desconcentração do poder central, sendo que este nomeia e fixa as atribuições daqueles que ocupam esses espaços; o Poder Legislativo é único, não havendo nenhum outro órgão responsável pela elaboração de leis em outras partes do território (KELSEN, 2005; STRECK; MORAIS, 2006; AZAMBUJA, 2008).

O Estado Federal, por sua vez, pode se formar a partir da organização e integração de nações com grandes dimensões territoriais, reunindo Estados independentes, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos e na Alemanha, ou pela transformação de um Estado Unitário em Federal, como no caso do Brasil e da Argentina (CÂMARA, 1981). Segundo Ferreira (1983), o Estado Federal é formado a partir da repartição dos poderes entre o governo nacional, os governos estaduais e os locais, sendo que a União detém a supremacia sobre seus Estados-membros, de modo que estes têm a autonomia, diante da União, prescrita na Constituição.

É importante destacar, ao se analisar a gestão da educação de países com distintas organizações de Estado, que, ainda que o Estado federativo se contraponha ao Estado Unitário, não se pode com isso considerar que se trata de um estado descentralizado e centralizado, respectivamente (SAVIANI, 2011). Feitos os destaques acerca das diferenças entre essas duas formas de organização do Estado, Unitário e Federal, apresentamos a organização da educação no âmbito dos três países analisados neste estudo.

No **Brasil**, República Federativa (BRASIL, 1988, Art. 1º), a estrutura da educação regular compreende a Educação Básica – formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio – e a Educação Superior. Em consonância com a legislação vigente, compete aos municípios atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil, e aos estados e o Distrito federal, no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988, 1996). Nesse sentido, o governo federal (União) assume a função redistributiva e supletiva, de modo a prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios. Além disso, cabe ao governo federal organizar o sistema federal de ensino e manter as instituições públicas federais.

A primeira etapa da Educação Básica, a educação infantil, é de responsabilidade dos municípios, sendo ofertada em creches, para crianças de até 3 anos de idade, e em pré-escolas, para crianças de 4 e 5 anos. Conforme já evidenciado, no ano de 2009, a Emenda Constitucional nº 59 (BRASIL, 2009) vinculou a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica às crianças de 4 anos de idade, de sorte que a educação infantil passou a fazer parte da escolaridade obrigatória no País.

O ensino fundamental é obrigatório e gratuito e, em consonância com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), passou a ser ofertado em nove anos, de modo a atender a crianças de 6 a 14 anos. O texto original da Constituição Federal de 1988 determinava a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e pré-escolar (BRASIL, 1988, Art. 211). No ano de 1996, a Emenda Constitucional nº 14 alterou o artigo 211 da CF, estabelecendo que “§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil” (BRASIL, 1996, Art. 3º) e “§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio” (BRASIL, 1996, Art. 3º).

A educação superior abrange cursos nas diferentes áreas profissionais, abertos a candidatos que tenham concluído o ensino médio ou equivalente e tenham sido classificados em processos seletivos. Esse nível de ensino também compreende a pós-graduação, estruturada em programas de mestrado e doutorado (*stricto sensu*) e cursos de especialização (*lato sensu*).

Conforme destacamos, a CF de 1988 incrementou o papel dos municípios, que passaram a assumir a responsabilidade de elaboração de políticas locais, bem como a definição de normas para a organização do seu sistema educacional. Importante destacar que tanto as políticas e as regulamentações no âmbito dos municípios, quanto aquelas nas demais instâncias subnacionais, devem estar em consonância com a CF de 1988 e as leis nacionais que regulamentam a educação. Esse alinhamento e articulação contribuiria para “a concretização do regime de colaboração entre as três esferas políticas de poder: união, estados e municípios” (HORA, 2010, p. 566).

O papel das instâncias subnacionais – estados, municípios e Distrito Federal – está marcado no processo de descentralização da educação brasileira, inserido no contexto das reivindicações dos movimentos pela democracia na década de 1980, como também pela corrente neoliberal que propunha a reestruturação (e diminuição) do Estado, especialmente no tocante às políticas sociais, dentre elas, a educação (DOURADO, 2002; PERONI, 2003).

O papel dos municípios na oferta, gestão e financiamento da educação foi incrementado pela Constituição Federal de 1988, o que alteraria as relações intergovernamentais (ARRETCHE, 1999) e a organização das responsabilidades em relação à educação. Tal processo não levou em conta as diferenças e desigualdades – culturais, administrativas e democráticas – dos municípios, para que estes pudessem assumir serviços públicos determinados pela nova Constituição (SOUZA; FARIA, 2004).

A descentralização, no âmbito do processo de redemocratização do País, pautada em maior autonomia dos entes federados, foi sendo substituída pelos discursos de liberalização da economia, de modo a ser compreendida como uma possibilidade para a otimização dos recursos do Estado, na lógica da eficiência (SOUZA; FARIA, 2004). Essa lógica está alinhada ao contexto da mundialização da economia e da educação e, ainda, sustentada através do receituário (neoliberal) de organismos internacionais.

Ao analisarmos a descentralização no contexto das atribuições e responsabilidades dos entes federados em relação à educação brasileira, podemos compreender que a Constituição Federal, através do seu artigo 211, inaugura, de forma inédita, o regime de colaboração (SOUZA; FARIA, 2004). Entretanto, há que se considerar que a própria estrutura do federalismo brasileiro, bem como os processos de descentralização, estão inseridos no contexto da formação (e da contradição) do Estado, assim como dos processos de desigualdades sociais históricas (SOUZA; FARIA, 2004), de tal modo que esse federalismo, em sua concepção e essência, já se estrutura sob a marca da desigualdade e, nesse sentido, não seria possível superá-la.

Em relação às reformas do Estado brasileiro, podemos compreender que elas seguiram, com maior rigor, o receituário neoliberal, se comparadas aos países centrais, uma vez que este advogou a renúncia do Estado no que diz respeito ao seu papel em relação às políticas econômicas, industriais e educacionais (LEHER, 2003). Considerando tal argumento, compreendemos que as ações do Estado, em relação à educação, estão fundamentadas nessa lógica. Assim sendo, a própria descentralização não estaria regulada pela “racionalidade democrática” (SOUZA; FARIA, 2004) da década de 1980, mas pelo *modus operandi* neoliberal que, além de aprofundar as desigualdades, contribuiu para o aumento das responsabilidades dos municípios para com a oferta da educação.

No âmbito do Estado Unitário chileno, sua Constituição³⁷ apresenta que o país está dividido em regiões, províncias e comunas (CHILE, 1980). O texto constitucional expressa que as regiões possuem administração territorialmente descentralizada ou desconcentrada, e elas são divididas em províncias e comunas, respectivamente. Apesar dessas divisões, Bórquez (1999) mostra que a regionalização e a repartição do poder administrativo, no âmbito do estado chileno, não se aproximam do modelo federalista, especialmente no que concerne ao poder político legislativo.

Em relação ao país, o seu sistema educacional está organizado em três níveis de ensino. A *Educación Parvulária* compreende seis anos de escolaridade, divididos em primeiro ciclo, entre 0 e 2 anos de idade, e segundo ciclo, entre 3 e 5 anos de idade. A *Educación Básica*, dividida em primeiro ciclo básico, a partir de 6 anos, com quatro anos de duração; e o segundo ciclo básico, também com quatro anos de duração. A *Educación Media*, que pode ser cursada em duas modalidades: a formação científico-humanista, apenas com estudos gerais; ou a educação técnico-profissional, com dois anos de estudos gerais seguidos de dois anos de formação profissional.

As reformas educacionais no Chile alteraram o papel do Estado em relação à educação, de modo que este se consolidou como Estado Subsidiário (ARAÚJO, 2005), e o Ministério da Educação (Mineduc) passou a assumir o papel de regulador e financiador da educação. No período entre 1981 a 1986, o Mineduc transferiu todos os estabelecimentos de ensino públicos para as municipalidades.

Em relação ao país, Hanson (1997) aponta para uma articulação entre duas categorias de descentralização: a devolução e a privatização. Essa experiência foi sustentada na estratégia das escolas privadas subvencionadas que recebem recurso público para atendimento aos estudantes na escolaridade obrigatória (BELLEI, 2007). A experiência vivenciada no Chile se difere das demais colocadas em curso em países latino-americanos (MANCEBO, 2012), por ter a marca da privatização, expressa através de tais subvenções. Cabe destacar o papel do Chile como campo de experimento das políticas neoliberais na América Latina, colocadas em curso, especialmente no campo econômico, pela corrente de pensamento dos chamados *Chicago Boys* que, dentre outros elementos, apontava para a necessidade de privatizações como estratégia para a redução dos custos do Estado com suposta consequente promoção do crescimento econômico.

³⁷ Sinalizamos que a Constituição do Chile foi promulgada quando o país ainda vivia a ditadura comandada por Pinochet. A reivindicação por uma nova constituinte é uma luta histórica no país, desde sua retomada democrática.

Salientamos que tal corrente de pensamento está estritamente relacionada com o posicionamento ideológico do Banco Mundial, principal articulador (e financiador) das reformas no/do Estado chileno.

As políticas de reforma do Estado chileno foram colocadas em curso sob a tutela da ditadura Pinochet – nos anos 1980 –, que estruturou a educação a partir de distintas instâncias, tais como: o *Ministerio de Educación (Mineduc)*, responsável pelo financiamento da educação – inclusive no que tange à destinação de recursos às escolas privadas subvencionadas –, pela supervisão e avaliação do sistema de educação e pelo delineamento da estrutura e organização do ensino no país; e as municipalidades, responsáveis pela administração dos estabelecimentos de ensino.

A gestão administrativa e, em especial, dos recursos financeiros, é feita pelos *sostenedores*, função criada no início da década de 1980, durante a ditadura, com o objetivo de administrar as escolas descentralizadamente. Os *sostenedores*, como administradores das escolas, tomam as decisões educacionais fundamentais, relacionadas a sanções ou expulsões de alunos; a contratações, dispensas ou transferências de professores; a investimentos na infraestrutura e mudanças curriculares (OPECH, 2006). A figura do *sostenedor* foi criada no início da década de 1980, durante a ditadura, com o objetivo de administrar escolas de forma descentralizada; porém, após 25 anos de funcionamento, tem-se mostrado um dos pilares do sistema educacional, mercantilizado e marcado por divisões sociais (BELLEI; GONZÁLEZ, 2010). Esses *sostenedores* são, na prática, os efetivos administradores das escolas, ocupando o papel que, outrora, estava destinado ao Ministério da Educação.

O processo de descentralização para as municipalidades chilenas constitui-se ainda como uma forte estratégia para a privatização da educação no país, uma vez que se implementou o modelo das escolas subvencionadas. Para Núñez *et al.* (1994), esse modelo se consolidou como o marco da transferência das responsabilidades do Estado para os setores privados, de modo que tal processo se firmou no país através de uma descentralização privatizadora (UNESCO, 2001) que se materializou por meio da distribuição de subsídios às escolas públicas e privadas subvencionadas, considerando o número de estudantes matriculados, e também através de um plano de incentivos para que empresas pudessem realizar a gestão de escolas profissionalizantes (CANDIA, 2004). Essa lógica fez crescer no país o número de provedores de educação privada (BOGLIACCINI; FILGUEIRA, 2011), contribuindo para o crescimento no número de escolas subvencionadas no país.

A descentralização da educação chilena pode ser caracterizada, em primeiro lugar, pelo seu caráter limitado, no que diz respeito às municipalidades, uma vez que estas precisam lidar com a centralização do financiamento, da supervisão e da avaliação do governo central; e, em segundo lugar, por seu caráter privatizador, diante das estratégias de inserção do mercado privado na oferta e na gestão da educação (MANCEBO, 2012).

Em relação ao **Uruguai**, destacamos que, ainda que a Constituição não apresente, de forma declarada a sua organização de Estado, ela se mostra configurada no rol dos Estados Unitários, conforme apresentado por Farenzena *et al.* (2018), Sahid (2018) e Barreto (2012). O Estado uruguaio está organizado em instâncias: a nacional e a departamental (URUGUAI, 1967). No âmbito nacional (central), estão o poder executivo, na figura do presidente, o poder judiciário – que, assim como no Chile, se encontra no âmbito central, não havendo poder judiciário no âmbito das divisões regionais (caso do Brasil), e sim nos departamentos –, e o poder legislativo, através da Assembleia Geral, constituída pelos representantes (deputados) e pelos senadores (URUGUAI, 1967).

A educação formal uruguaia está organizada nos seguintes níveis: 1. *educación inicial*, atendendo a crianças de 3 a 5 anos; 2. *educación primaria*, com duração de seis anos; 3. *educación media básica (o secundaria)*, com três anos de duração; 4. *educación media superior (o bachillerato)*, com igual duração; 5. *educación terciaria*, cursos técnicos universitários, educação tecnológica, formação em educação com caráter universitário e graduações; e 6. *Educación de postgrado* (URUGUAI, 2009).

A estrutura da gestão educacional no Uruguai se difere da organização do Brasil e do Chile e remonta ao processo de redemocratização do país. No ano de 1985, a Lei nº 15.739, *Ley de Emergencia*, criou um ente autônomo, denominado *Administración Nacional de Educación Pública* (ANEP), que, como organismo estatal, seria responsável pelo planejamento, administração e gestão do sistema educativo público correspondentes à *educación inicial, primaria, media, técnica e formación en educación terciaria* no país.

A ANEP tem como atribuições:

Artículo 6º (...)

1º) *Extender la educación a todos los habitantes del país, mediante la escolaridad total y el desarrollo de la educación permanente.*

2º) *Afirmar en forma integral los principios de laicidad, gratuidad y obligatoriedad de la enseñanza.*

3º) *Asegurar una efectiva igualdad de oportunidades para todos los educandos, iniciando desde la escuela una acción pedagógica y social que posibilite su acceso por igual a todas las fuentes de educación.*

4º) *Atender especialmente a la formación del carácter moral y cívico de los educandos; defender los valores morales y los principios de libertad, justicia,*

bienestar social, los derechos de la persona humana y la forma democrática republicana de gobierno.

5º Promover el respeto a las convicciones y creencias de los demás; fomentar en el educando una capacidad y aptitud adecuadas a su responsabilidad cívica y social y erradicar toda forma de intolerancia.

6º Tutelar y difundir los derechos de los menores, proteger y desarrollar la personalidad del educando en todos sus aspectos.

7º Estimular la autoeducación, valorizar las expresiones propias del educando y su aptitud para analizar y evaluar situaciones y datos, así como su espíritu creativo y vocación de trabajo.

8º Impulsar una política asistencial al educando que procure su inserción en la vida del país, en función de programas y planes conectados con el desarrollo nacional.

9º Estimular la investigación científica y atender la creación de becas de perfeccionamiento y especialización cultural. (URUGUAI, 1985, Art. 6º)

A ANEP está organizada em cinco conselhos. O *Consejo Directivo Central* (CODICEN) é responsável pela gestão, planejamento, elaboração e execução das políticas públicas referentes à *educación inicial, primaria, media, técnica e formación en educación terciaria* e, ainda, pela fiscalização dos institutos de formação docente, bem como das escolas privadas.

Também fazem parte da ANEP o *Consejo de Educacion Primaria* (CEIP), o *Consejo de Educación Secundaria* (CES), o *Consejo de Educación Tecnico Profesional* (UTU) e o *Consejo de Formación en Educación* (CFE). Cada um desses conselhos desconcentrados é responsável pela organização e gestão da educação no nível ao qual se referem.

Especificamente, no que concerne ao processo de descentralização vivenciado na década de 1990, Filgueira e Martinez (ANO) apresentam que a experiência uruguaia foi no sentido contrário ao observado nos demais países da América Latina. Afirmam, ainda, que a reforma ocorrida no Uruguai na década de 1990 reafirma o caráter público da educação, estimula a centralização do sistema educacional - com certa desconcentração dos serviços - e não abre espaços para o jogo de experiências ou autonomia privada (MARTINEZ, 2009)

De acordo com Mancebo (2012), diferentemente do que ocorreu em outros países latino-americanos, o Uruguai manteve uma forte centralização da educação. O setor responsável pela organização, pela gestão e pelo financiamento da educação, a ANEP – criado pela Lei Nº 15.739, de 28 de março de 1985 –, é responsável pela oferta da educação pública, pelo seu financiamento, sua regulação e avaliação. Além disso, é responsável pela maioria das decisões a respeito da educação relacionadas à organização

curricular, ao planejamento e à programação das ações educativas, da gestão dos recursos financeiros e dos recursos humanos (MANCEBO, 2012).

A reforma implementada na década de 1990 no âmbito da educação do país estruturou-se a partir de quatro objetivos: “*mejorar la calidad educativa, fortalecer la equidad, modernizar la gestión y ‘dignifica’ la profesión docente*” (LANZARO, 2004, p. 9). Ainda que se consolidassem objetivando a modernização da gestão, as reformas uruguaias não se estruturaram, ao menos no âmbito da educação, sob a perspectiva da descentralização, conforme evidenciado no caso chileno e brasileiro.

Há que se destacar ainda que as orientações epistemológicas para tais reformas estavam em consonância com os documentos da Cepal, que, diferentemente da linha de pensamento *Chicago Boys* presente no Chile, apresentava uma orientação de centro, sob uma perspectiva social-democrata (LANZARO, 2004), elemento que pode se caracterizar como definidor das diferenças presentes nas reformas engendradas no país em relação aos demais Estados-nações latino-americanos, uma vez que, longe de propor uma guinada neoliberal, a reforma uruguaia busca aprofundar e reafirmar, nas políticas educacionais, o formato centralizador do Estado.

No âmbito dessas reformas, no tocante à descentralização, podemos observar que **Brasil, Chile e Uruguai** vivenciaram contornos distintos, o que influenciou diretamente na forma como o Estado se relaciona com as políticas educacionais.

No caso brasileiro, conforme evidenciado por Dourado (2002), podemos destacar uma lógica associada à mercantilização da educação, compreendida como a constituição da educação no papel de mercadoria (ANTUNES; PERONI, 2017), em que a lógica da atividade pedagógica escolar está diretamente relacionada ao fornecimento de mão de obra para as necessidades do mercado e da economia (LAVAL, 2004). Em relação ao Brasil, nos anos 1990, observamos um crescimento no número das matrículas na educação básica (PNUD, 1996), especialmente nos sistemas públicos de educação. Desse modo, podemos constatar um crescimento desse sistema; entretanto, há uma maior inserção do capital privado e de sua lógica nas organizações das políticas educacionais, em especial na gestão da educação e nos currículos. Assim, no Brasil, não observamos um processo de privatização da educação, como ocorrido no Chile, mas uma mercantilização da educação a partir da permanência do papel do Estado na oferta do atendimento à educação, alinhado aos interesses, demandas e participações do setor privado.

Como observado, no caso chileno podemos destacar a marca da privatização no âmbito das políticas educacionais. Para Valenzuela, Labarrera e Rodríguez (2008), a privatização da educação foi implementada no âmbito das reformas vivenciadas no país já na década de 1980, constituindo-se como um grande desafio de superação para os governos mais comprometidos com o fortalecimento do Estado.

O conceito de privatização, abordado neste estudo, está relacionado aos processos que sobrepõem o interesse privado ao interesse público (LEIVA, 2017) e pela retirada do Estado na provisão e propriedade (ANTUNES; PERONI, 2017) dos serviços ofertados aos cidadãos. Esse é exatamente o *modus operandi* colocado em curso no país com a intensificação do atendimento educacional via escolas privadas subvencionadas, com as quais o Estado exerce o papel de financiar, supervisionar e controlar.

Já em relação ao Uruguai, observamos um reforço na centralização do Estado quanto à oferta das vagas – em escolas públicas – para o atendimento da demanda e um maior controle em relação às instituições privadas. Essa centralização, se, por um lado, reforça a lógica do Estado Educador, por outro, reforça uma estrutura burocrática e lenta na qual as escolas ficam dependentes da autorização do governo central para a execução de determinadas atividades, caracterizando, assim, pouca autonomia por parte das instituições escolares (MANCEBO, 2012).

3.2. A escolaridade obrigatória

Ao levarmos em conta a organização do Estado de Direito, compreendemos que a educação precisa ser, necessariamente, normatizada através do arcabouço legal de cada país. Entendemos, contudo, que os ordenamentos normativos, por si só, não garantem a efetivação do direito à Educação (UNESCO, 2013). Nesse cenário, organismos internacionais, em especial aqueles vinculados à ONU, através de suas declarações e convenções, exercem um papel importante e decisivo para que países possam ampliar e regulamentar a escolaridade obrigatória. A própria Unesco aponta que o direito à educação está imbricado na ideia e na necessidade de se garantir a universalização do acesso à escola, por meio de normatizações que delimitem a escolaridade obrigatória, para que assim seja possível, através de políticas públicas, garantir esse direito (UNESCO, 2013).

Nesse sentido, Souza (2017) afirma que os tratados internacionais se consolidam como referências obrigatórias no âmbito do sistema de direitos internacionais. Tal

constatação aponta que os Estados signatários desses ordenamentos devem assumir a responsabilidade de promover (e garantir) tais direitos aos seus cidadãos. Ao pensarmos nesse processo, é fundamental compreendermos que os organismos internacionais passam a ter papel fundamental na dinâmica do escopo legal de cada país, ainda que, em alguns casos, decisões não sejam necessariamente internalizadas no direito doméstico de cada nação (tendo, portanto, papel de sugerir políticas e práticas aos países signatários e que ratificaram tais normas internacionais).

O crescente processo de internacionalização dos direitos está diretamente relacionado à pungente necessidade de se construírem soluções para problemas que não se restringem mais à ordem de um Estado, mas afetam, de maneira profunda e crucial, a esfera regional e/ou global (SOUZA, 2017). Nesse sentido, a consolidação de ordenamentos na esfera do direito internacional atua como estratégia para mitigação desses problemas, entretanto enfrenta desafios relacionados aos seus limites – particularmente no que diz respeito à soberania dos Estados-nações e de suas possibilidades em materializar e internalizar tais direitos em políticas para os cidadãos.

No escopo desses problemas, está a educação que, de acordo com Cury (2002), é compreendida como um direito relacionado à própria evolução da humanidade e, sob os princípios da Revolução Francesa, deveria estar, indistintamente, ao alcance dos cidadãos. Autores como Machado e Oliveira (2001) e Dias (2007) caracterizam a educação como um direito, mas também como um elemento que constitui os sujeitos, uma vez que se estabelece como um pré-requisito para o alcance dos demais, vinculados às questões de ordem social e política. A necessidade de sua regulação e sua garantia está diretamente relacionada ao seu reconhecimento como aspecto fundamental para a promoção da dignidade humana (BENEVIDES, 2007).

A necessidade e a existência de um direito estão forçosamente atreladas ao âmbito de um sistema normativo (BOBBIO, 1992), no qual “a figura do direito tem como correlato a figura da obrigação” (p. 80). Dessa forma, o acesso aos conhecimentos social e historicamente selecionados, garantido através da permanência na escola, consolida-se como elemento fundamental para que os sujeitos possam ampliar suas possibilidades de participação e transformação social (CURY, 2007).

De tal modo, o direito à educação, no cenário internacional, tem como marco alguns dos principais ordenamentos normativos que visam consolidar o acesso à escolarização. Souza (2017) sinaliza os principais documentos, no âmbito internacional, que objetivam impulsionar o acesso à educação básica nos países. Assim, os

ordenamentos normativos editados pelos Estados fortalecem a dinâmica de proteção dos direitos fundamentais, de modo que garantir a educação como direito humano, inalienável, assegura que o país esteja em consonância com a perspectiva do desenvolvimento integral, numa lógica de salvaguarda da cidadania (PIOVESAN, 2005).

Para Rabelo *et al.* (2009), as conferências realizadas pela Unesco na década de 1990 e no ano 2000 apresentam um elemento em comum. Além de pautarem o tema da educação, trazem à cena a significativa participação de organizações não governamentais (ONGs) no processo de discussão dos rumos das políticas educacionais. Nessa articulação, prazos e metas foram definidos, nos quais os países signatários, por meio dos compromissos firmados, assumiram a responsabilidade no seu alcance.

Cabe destacar que os documentos editados pela ONU e analisados por Souza (2017) não determinam que a oferta da educação se dê, necessariamente, nos sistemas públicos, mas que o Estado possa garantir esse direito, inclusive através de articulação com o setor privado, desde que garantida a gratuidade à população. Compreendemos que tal fator oportuniza que sejam colocadas em prática políticas de *voucher* – a exemplo do que ocorre no Chile³⁸ – nas quais o Estado repassa recurso para escolas particulares parceiras, denominadas subvencionadas, para o atendimento aos estudantes e o cumprimento do que está disposto na legislação sobre a obrigatoriedade e a gratuidade da educação (BELLEI, 2005).

Para viabilizar a análise comparada dos países em questão, serão analisados dois elementos que assumem importância no que diz respeito à oferta da educação aos cidadãos, quais sejam: a gratuidade e a obrigatoriedade. No que tange à gratuidade, a Campanha Latino-Americana pelo Direito à Educação (CLADE) assinala que esse princípio está estabelecido em todas as Leis Gerais de Educação, com exceção da Colômbia (CLADE, 2014, 2015). De acordo com Groso e Magalhães (2016), o Estado deve institucionalizar mecanismos para garantia desse direito, bem como para reparação à sua violação.

O Quadro 10 possibilita identificar as mudanças que dizem respeito à escolaridade obrigatória e à gratuidade em ordenamentos normativos nacionais no período anterior à década de 1990, seguido das alterações ocorridas na referida década e como se encontra tal regulamentação até o ano de 2015. Apontamos que a década de 1990 foi um período de elaboração de novas leis gerais de educação nos países analisados, com exceção do

³⁸ Tal questão será apresentada e discutida no Capítulo 4.

Uruguai. Constatamos que os anos 2000 se configuraram como marco na ampliação da educação nos referidos países, ao ponto em que, no ano de 2013, todos já ofertavam 14 anos de escolaridade obrigatória e gratuita.

Quadro 10 - Ordenamentos normativos que regulamenta(ra)m a obrigatoriedade e a gratuidade da educação no Brasil, no Chile e no Uruguai.

País		Anterior à década de 1990		Década de 1990		Após década de 1990 (até 2015)	
		Obrigatoriedade	Gratuidade	Obrigatoriedade	Gratuidade	Obrigatoriedade	Gratuidade
Brasil	Regulamentação	Artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988)	Artigo 208 de Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 (BRASIL, 1988)	Artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil, a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a)		Artigo 208 da Constituição da República Federativa do Brasil, a partir da Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009)	
				Artigo 4 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996)			
	Cobertura	Na vigência da Lei n. 5.692/1971, a obrigatoriedade e a gratuidade estavam associadas a faixa etária de 7 a 14 anos (BRASIL, 1971, Art. 47)	Na CF 1988 a obrigatoriedade passou a ser associada ao ensino fundamental na faixa etária de 7 a 14 anos (BRASIL, 1988, Art. 1988)	Na Lei 9394/96, a a obrigatoriedade e a gratuidade estavam associadas a faixa etária de 7 a 14 anos (BRASIL, 1996, Art. 4; Art. 5º; Art. 87)		Na Lei n. 11.274, a escolaridade obrigatória é ampliada dos seis (6) aos catorze (14) anos (BRASIL, 2006, Art. 3 – <i>altera o artigo 32 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional</i>)	
Na CF 1988 a obrigatoriedade passou a ser associada ao ensino fundamental na faixa etária de 7 a 14 anos (BRASIL, 1988, Art. 1988)		Na texto da Emenda Constitucional nº 59/2009 a obrigatoriedade ficou estabelecida dos quatro (4) a dezessete (17) anos (BRASIL, 2009)					
Chile	Regulamentação	Artigo 19 da <i>Constitución Política da la República de Chile</i> , de 11 de setembro de 1980 (CHILE, 1980)	-*	Artigo 3º da <i>Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza</i> , nº 18.962, de 07 de março de 1990 (CHILE, 1990).	Artigo 19 da <i>Constitución Política da la República de Chile</i> , alterado pela Reforma Constitucional nº 19.876 de 07 de maio de 2003 (CHILE, 2003)		
					Artigo 19 da <i>Constitución Política da la República de Chile</i> , alterado pela Reforma Constitucional nº 20.710 de 25 de novembro de 2013 (CHILE, 2013)		
	Cobertura	Seis (06) a treze (13) anos		A <i>Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza</i> , nº 18.962 reteficou a escolaridade obrigatória dos seis (06) a treze (13) anos (CHILE, 1990, Art. 4º; Art. 5º)		A Reforma Constitucional nº 19.876/2003 ampliou a escolaridade obrigatória dos seis (06) aos dezessete (17) anos (CHILE, 2003)	
						A Reforma Constitucional nº 20.710/2013 determinou que a escolaridade obrigatória compreende a idade de quatro (04) a dezessete (17) anos (CHILE, 2013)	

Uruguai	Regulamentação	Artigo 70 da <i>Constitución de la Republica Oriental del Uruguay</i> , de 15 de fevereiro de 1967 (URUGUAI, 1967)	Artigo 71 da <i>Constitución de la Republica Oriental del Uruguay</i> , de 15 de fevereiro de 1967 (URUGUAI, 1967)	—**	—**	Artigo 7º da <i>Ley General de Educación</i> , nº 18.437, de 12 de dezembro de 2008 (URUGUAI, 2008)	Artigos 15 e 16 da <i>Ley General de Educación</i> , nº 18.437, de 12 de dezembro de 2008 (URUGUAI, 2008)
	Cobertura	Seis (6) a catorze (14) anos (URUGUAI, 1985)		—***	—***	A Lei nº 18.437/2008 ampliou a escolaridade obrigatória dos quatro (04) aos dezessete (17) anos (URUGUAI, 2008)	

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1971, 1988, 1996, 1996a, 2006, 2009), Chile (1980, 1990, 2003, 2013) e Uruguai (1967, 1985, 2008).

* Na década de 1990 permaneceu o texto da *Constitución Política da la República de Chile* (CHILE, 1980), sem alterações.

** Na década de 1990 permaneceu o texto da *Constitución de la Republica Oriental del Uruguay* (URUGUAI, 1967), sem alterações.

*** Na década de 1990 permaneceu o que foi estabelecido na *Ley de Emergencia* de 1985 (URUGUAI, 1985)

No que diz respeito ao Brasil, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) determinava o ensino fundamental como etapa obrigatória e de oferta gratuita pelo Estado. A Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971 (BRASIL, 1971), que fixou diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, determinava que tal etapa era constituída por oito anos de escolaridade. A constituição brasileira, em seu texto original, determinava que o ensino fundamental era de caráter obrigatório e gratuito e deveria contemplar aquelas pessoas que não o concluíram em idade própria (BRASIL, 1988).

Na década de 1990, foi aprovada e sancionada uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 10 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), que, efetivamente, não alterou as normatizações referentes à escolaridade obrigatória. Ainda no referido ano, a Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996) reiterou a oferta gratuita e obrigatória do ensino fundamental, determinando a gratuidade àqueles que não o tinham concluído em idade escolar.

Posteriormente, no ano de 2006, a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006), ampliou o ensino fundamental para nove anos, devendo atender a crianças de 6 a 14 anos. No ano de 2009, a Emenda Constitucional nº 59/2009 (BRASIL, 2009) vinculou a obrigatoriedade e a gratuidade da educação básica à idade – como ocorre no caso argentino.

Educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria (BRASIL, 1988, Art. 208 – redação dada pela Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009).

A ampliação dos anos de escolaridade pode ser considerada um avanço, uma vez que a referida extensão pode significar um maior número de crianças e adolescentes na escola (FLACH, 2009).

No caso do Chile, a gratuidade da educação está associada à escolaridade obrigatória. A constituição do país determina que:

La educación básica e obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ellas de toda la población. (CHILE, 1980, Art. 19).

A *educación básica* era composta por oito anos de escolaridade, de modo a atender sujeitos dos 6 aos 13 anos. Na década de 1990, o Artigo 3º da *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza*, nº 18.962, de 7 de março de 1990 (CHILE, 1990), reiterou a gratuidade e a obrigatoriedade da educação básica. Cabe destacar que a referida lei foi o último ato da ditadura chilena.

Posteriormente, no ano de 2003, a Reforma Constitucional nº 19.876, de 7 de maio de 2003 (CHILE, 2003), alterou o Artigo 19 da *Constitución Política de la República de Chile* (CHILE, 1980) de modo a ampliar a obrigatoriedade à *educación media*; sendo assim, a escolaridade obrigatória passou a ser compreendida por sujeitos com idade de 6 a 17 anos. No escopo dessa ampliação, a Reforma Constitucional nº 20.710, de 25 de novembro de 2003 (CHILE, 2013), alterou o Artigo 19 da constituição chilena, passando a abarcar também os dois últimos anos de *educación parvularia*. De tal modo, o país passou a ofertar 14 anos de escolaridade obrigatória, abrangendo a *educación parvularia*, a *educación básica* e a *educación media*.

Em relação ao Uruguai, a obrigatoriedade também está determinada no texto constitucional, que registra “*son obligatorias la enseñanza primaria y la enseñanza media, agraria o industrial. El Estado propenderá al desarrollo de la investigación científica y de la enseñanza técnica (...)*” (URUGUAI, 1967, Art. 70). No ano de 1985, a *Ley de emergencia para la enseñanza* nº 15.739, de 29 de março (URUGUAI, 1985), determinou que a escolaridade obrigatória estava vinculada ao atendimento dos estudantes dos 6 aos 14 anos na *Educación Primaria e Secundária*.

Na década de 1990, o país não editou ordenamento que tratasse de alterar as questões relacionadas à obrigatoriedade e à gratuidade da educação. Destacamos,

contudo, que, no ano de 2008, a lei geral da educação, em consonância com a constituição do país, reitera o caráter gratuito da educação pública.

(Principios) - La educación estatal se regirá por los principios de gratuidad, de laicidad y de igualdad de oportunidades, además de los principios y fines establecidos en los títulos anteriores. Toda institución estatal dedicada a la educación deberá velar en el ámbito de su competencia por la aplicación efectiva de estos principios. (URUGUAI, 2008, Art.15)

(De la gratuidad) - El principio de gratuidad asegurará el cumplimiento efectivo del derecho a la educación y la universalización del acceso y permanencia de las personas en el sistema educativo (URUGUAI, 2008, Art.16).

Para Fontoura (2008), a constituição do Uruguai traz disposições bastante genéricas sobre o direito à educação. Como consequência, cabe às leis específicas da educação assumirem o papel de especificar os elementos associados à proteção desse direito.

Com base nas constituições dos países analisados, as legislações que regulamentam a obrigatoriedade escolar nos países analisados apresentam aproximações e distanciamentos entre si. Podemos observar que a Educação Inicial não se constitui como uma etapa, com todos os seus ciclos, obrigatória em todos os países. De modo geral, a escolarização obrigatória, nessa etapa, é determinada a partir dos 4 ou 5 anos, ficando, ainda, os três primeiros anos a cargo das famílias, sem se constituir como obrigatoriedade da oferta de vaga, por parte do Estado.

Para o *International Standard Classification of Education*³⁹ (Isced) (2011), a educação básica é o conjunto de ações educacionais escolarizadas, que visam atender às necessidades básicas de aprendizagem definidas pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos (ISCED, 2011). Nesse sentido, cada país organiza, da forma como lhe aprouver, esse conjunto de ações, desde que garanta as aprendizagens básicas, em consonância com a referida declaração.

De acordo com a padronização da Isced, a educação básica compreende a educação primária – primeiro estágio da educação básica – e o primeiro nível da educação secundária – segundo estágio (ISCED, 2011). De tal modo, podemos observar que os países analisados avançaram em relação à abrangência da educação básica, uma vez que

³⁹ O ISCED é a Classificação Mundial de Referência dos Sistemas Educacionais, amplamente utilizada, mantida e revisada periodicamente pela UIS em consulta com os Estados Membros e outras organizações internacionais e regionais.

a escolaridade obrigatória se dá a partir dos 4 anos, período em que a criança está inserida na Educação *Primária/Infantil/Parvularia*, estendendo-se até a *Educación Media/Ensino Médio/Educación Secundaria Superior o de segundo grado*.

Sinalizamos que a regulamentação da obrigatoriedade e da gratuidade são fatores importantes para a questão do direito à educação; entretanto, não pode ser considerada como única ação, uma vez que as leis, por si só, não garantem o acesso e a permanência dos estudantes na escola. O Quadro 11 apresenta os dados sobre a cobertura de matrículas na educação primária e secundária dos países analisados. A partir de dados do período entre 2015 e 2019 coletados na base Unesco Institute for Statistics (UIS), foi possível observar que a educação primária está próxima da universalização do seu atendimento nos países da região. Entretanto, no que tange à educação secundária, os dados apontam que sua cobertura precisa ser ampliada, para abarcar toda a população em idade escolar para essa etapa.

Quadro 11 - Taxa de sujeitos - em idade escolar - fora da escola no Brasil, no Chile e no Uruguai (%) - 2015

País	taxa de crianças fora da escola - educação primária	taxa de adolescentes fora da escola - educação secundária	taxa de adolescentes fora da escola - educação média
Brasil	0,39*	3,71	18,59**
Chile	3,72	2,19	5,15
Uruguai	0,01	0,48	19,23

Fonte: Elaboração própria com base em Unesco Institute for Statistics.

* Dado de 2017.

**Dado de 2016.

Como podemos observar, os dados relacionados à educação primária, em relação ao Brasil e ao Chile, apontam para a quase universalização do atendimento dos sujeitos em idade escolar para essa etapa. O Uruguai, ao que se pode constatar, universalizou esse atendimento, uma vez que – da perspectiva estatística – seus dados relacionados à não cobertura são nulos.

Podemos destacar, em comparação com os dados do Quadro 10, que a educação primária está regulamentada como obrigatória e gratuita, mesmo antes da década de 1990, fator que pode contribuir para a sua cobertura em relação aos sujeitos com idade escolar para tal etapa. Podemos considerar que a existência de tais ordenamentos tenha levado à efetivação de políticas educacionais com vistas à sua garantia, bem como à compreensão da sociedade de que esse acesso se constitui como um direito das crianças.

Entretanto, o mesmo cenário não pode ser observado em relação à cobertura da educação média. Conforme evidenciado no Quadro 11, a referida etapa ainda não cobre toda a demanda, o que se constitui como um desafio a ser superado pelos países em análise. Assim, reforça-se a constatação de que os ordenamentos normativos – apesar de sua fundamental importância – não são a garantia do direito à educação a todos os sujeitos em idade escolar. Em referência ao Quadro 10, podemos constatar que a regulamentação da obrigatoriedade dessa etapa (ou de sua ampliação) é um processo mais recente, o que pode contribuir para os dados aqui observados.

Destacamos o inegável avanço em relação à normatização para a escolaridade obrigatória e sua gratuidade no contexto dos países do Mercosul. Porém, considerando a ideia de que os ordenamentos normativos, por si só, não garantem a efetivação do direito à Educação (UNESCO, 2013), faz-se necessário que os países assumam seu(s) compromisso(s) através de investimentos para a garantia desse direito. Posteriormente, refletimos sobre a organização do tempo escolar, no que tange à carga horária mínima e sua ampliação, no âmbito da América Latina, dando enfoque às orientações de organismos internacionais.

3.3. As fontes de financiamento da educação

Ao tratarmos das políticas de financiamento da educação brasileira, é fundamental compreendermos que a principal estratégia de obtenção de recursos está prevista na Constituição Federal de 1988, que vincula um percentual mínimo da receita de impostos à educação – 18% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios (BRASIL, 1988, Art. 212). Essa responsabilidade de cada ente federado está diretamente relacionada à estrutura do federalismo brasileiro e às definições de prioridades e responsabilidades de cada ente federado, no que tange à educação, determinada pela CF de 1988 (FAREZENNA, 2018).

Historicamente, a determinação constitucional associada à vinculação da receita de impostos à educação passou por diversas alterações durante o século XX, estando presente em todas as constituições promulgadas, a partir de 1934, em períodos democráticos, sendo que o contrário não é verdadeiro (MENEZES, 2006). Destacamos que a vinculação constitucional de recurso não sofreu alterações nos anos posteriores à promulgação do texto constitucional, permanecendo aquele aprovado pelo texto Constitucional de 1988.

A incumbência dos municípios de ofertarem duas etapas da educação básica⁴⁰ – entre elas, a etapa considerada como obrigatória na época, qual seja, o ensino fundamental –, mesmo quando associada a uma vinculação mínima da receita de impostos à educação, pouco contribuiu para a necessária expansão dos serviços educacionais (RODRIGUEZ, 2001). Tal fato se deve à pequena capacidade de os municípios arrecadarem valores suficientes para a manutenção e o desenvolvimento do seu ensino, em especial, para a ampliação da sua educação (PINTO; ADRIÃO, 2006; PINTO, 2007). Embora a vinculação constitucional de recursos, dentre suas muitas contribuições, se destaque por direcionar um percentual mínimo de receita de impostos à educação, ela também apresenta alguns desafios; dentre eles, destacamos o fato de submeter a educação à capacidade arrecadatória do ente federado a que se associa, bem como ser influenciada pelas oscilações (negativas) da economia (MENEZES, 2006).

Esses, entre outros desafios, contribuíram para que o governo federal, buscando ir de encontro a essa questão, criasse, no ano de 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que, tendo por referência o número de matrículas no ensino fundamental público, promovia, no âmbito de cada estado brasileiro, a redistribuição de uma parte dos recursos vinculados à educação, direcionando, em geral, maior quantidade aos municípios com baixa capacidade arrecadatória (MENEZES, 2006).

O Fundef, caracterizado como um fundo contábil, era constituído a partir de parte dos impostos arrecadados, sendo que, em situações em que os entes federados não atingissem um valor mínimo por aluno definido nacionalmente, os recursos dos fundos locais eram acrescidos por uma complementação de recursos advinda da União, considerando-se coeficientes de distribuição associados a cada um dos estados, Distrito Federal e municípios. A implementação do Fundef buscou ser favorável a uma política nacional para a equidade – focalização –, uma vez que buscava mitigar as desigualdades financeiras entre as instâncias subnacionais brasileiras em prol de uma maior equidade na educação.

No que diz respeito ao financiamento da educação, no ano de 2006 foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

⁴⁰ O texto original da CF/88 (BRASIL, 1988) determina a atribuição dos municípios na oferta do Ensino Fundamental e de Pré-escola; a Emenda Constitucional nº 14/1996 (BRASIL, 1996a) alterou essa atribuição, incluindo toda a Educação Infantil (creche e pré-escola) e mantendo o Ensino Fundamental.

Profissionais da Educação⁴¹ (Fundeb). O referido fundo avançou, em relação ao Fundef, por destinar recursos não somente para todas as etapas de educação básica – educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – como as diferentes “modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica, incluindo, ineditamente, recursos para as matrículas em tempo integral” (MENEZES, 2012, p. 141). Destacamos que no mesmo ano a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006 (BRASIL, 2006b) havia ampliado o ensino fundamental para nove anos, devendo atender a crianças de 06 a 14 anos

Contudo, devemos salientar que o fundo repetiu a lógica do Fundef, no que diz respeito à sua vigência provisória, uma vez que foi criado para durar 14 anos – até o dia 31 de dezembro de 2020 –, fato que dificulta a possibilidade de ações a longo prazo, tão necessárias às políticas educacionais (MILITÃO, 2011). Para Pinto (2007), o caráter transitório do fundo o tornou uma “bomba de efeito retardado” (p. 881), uma vez que o fim de sua vigência – sem uma outra estratégia que o substitua – poderia levar o país a uma crise em relação à garantia do atendimento de matrículas na escolaridade obrigatória, em especial em municípios de baixa arrecadação.

Compreendemos que os referidos fundos (Fundef e Fundeb) convergem para duas perspectivas da mundialização da educação apontadas por Carnoy (2003): as reformas em consonância com as demandas e possibilidades econômicas, e as reformas com base na equidade e na focalização. Tais fundos não propuseram uma efetiva ampliação dos recursos para a educação, assim como foram instituídos com um prazo determinado de vigência, o que sinaliza a ausência de estratégias – a longo prazo – para o financiamento da educação pública brasileira.

Outro elemento que destacamos, vinculado às reformas com base na equidade, é a focalização de tais políticas de financiamento. O Fundef restringia-se ao ensino fundamental, etapa vinculada à escolaridade obrigatória à época de sua vigência. Já o Fundeb, apesar de ampliar a cobertura para alocação de recursos, não propôs um aumento substancial de investimentos financeiros para os desafios associados à ampliação do número de matrículas na nova escolaridade obrigatória.

No ano de 2009, a Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro, ampliou a escolaridade obrigatória no País, de modo a ofertar a educação básica dos 4 aos 17 anos

⁴¹ O fundo foi criado através da Emenda Constitucional nº 53/2006 (BRASIL, 2006a), o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (*Fundeb*). Regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 (BRASIL, 2007a) e pelo Decreto nº 6.253/2007 (BRASIL, 2007b).

de idade (BRASIL, 2009). A referida emenda acrescentou outras determinações, como: a priorização do ensino obrigatório no que diz respeito à prioridade na aplicação de recursos; a elaboração de planos nacionais de educação, com duração decenal; e, o estabelecimento de percentual mínimo⁴² do Produto Interno Bruto (PIB) como referência para a aplicação de recursos públicos em educação (FARENZENA; LUCE, 2013).

Outra fonte de financiamento da educação é o salário educação, que foi criado pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, objetivando a suplementação das despesas públicas com a educação elementar. A CF/1988 reiterou e regulamentou a referida fonte de financiamento determinando que se constituiria como fonte adicional de recursos para o ensino fundamental e que, posteriormente, foi ampliado para toda a educação básica, por meio da Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006).

Atualmente o Salário-Educação está regulamentado pelo Decreto nº 6.003/2006, que determina que seu cálculo tem por base a alíquota de 2,5%, sobre o total de remuneração de empregados (BRASIL, 2006). A Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB), é a responsável pela arrecadação, fiscalização e cobrança dessa contribuição social (BRASIL, 2007a) e, do montante arrecadado é deduzido 1% em favor da SRFB e o valor restante (valor líquido) é repassado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Os recursos arrecadados por meio dessa contribuição social são repartidos entre os entes federados na seguinte proporção: 10% fica a carga do próprio FNDE que deve aplicar esse valor em projetos, programas e ações da educação básica; 90% são repartidos entre o próprio FNDE e as instâncias subnacionais (BRASIL, 2006). Essa distribuição se dá na seguinte proporção: 1/3 dos recursos gerados – denominado como quota federal - é mantido no FNDE que deve aplicar o montante em programas e projetos, no âmbito da educação básica, e que objetivem reduzir as desigualdades socioeducacionais entre os sistemas de educação das instâncias subnacionais; 2/3 dos recursos – denominados quota estadual e municipal – são repassados aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, considerando o número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (BRASIL, 2006).

⁴² O Plano Nacional de Educação (2014-2024) estabeleceu, na meta 20, a ampliação do investimento público na educação pública de modo a alcançar o mínimo de 7% do PIB no 5º ano de vigência do plano e 10% (do PIB) até o final do decênio (BRASIL, 2014).

Efetivamente a União fica com 40% do total líquido arrecado pelo Salário-Educação e, com este recurso, são executados programas tais como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que foi responsável pelo repasse de recurso às escolas para a execução do Programa Mais Educação. A título de informação, além do PDDE, outros programas como o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), Programa Nacional Biblioteca na Escola (PNBE) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) também são financiados com recursos advindos do Salário-Educação e operacionalizados pelo FNDE (IGLESIAS, 2019).

Assim, tanto a partir da Fundef/Fundeb quanto do Salário-Educação, é possível percebermos na experiência brasileira a presença dos entes federados, em cooperação⁴³, no financiamento da educação básica pública, com o objetivo de se focarem nas desigualdades educacionais. Entretanto, a ausência de definições e normatizações acerca da cooperação e do regime de colaboração e, ainda, a fragmentação orçamentária e no planejamento das políticas educacionais contribuem para a perpetuação das desigualdades educacionais, econômicas e políticas das instâncias subnacionais (ARAÚJO, 2010).

Outro importante movimento para a ampliação dos recursos para a educação brasileira foi a aprovação do Plano Nacional de Educação 2014-2024 (PNE), instituído através da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, o qual estabeleceu na Meta 20 a ampliação do investimento público na educação pública, tendo como referência a participação no Produto Interno Bruto (PIB), de modo a alcançar 10% até o ano de 2024 (BRASIL, 2014). Entretanto, no ano de 2016, após um golpe que destituiu a presidente eleita Dilma Rousseff, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 95, que congelou os gastos públicos. A referida emenda resulta em baixo orçamento para as políticas sociais, como educação e saúde, e, por outro lado, aponta para uma ampliação de recursos para o pagamento de juros e amortização de dívidas (AMARAL, 2017), de modo a inviabilizar o alcance da meta estabelecida no PNE.

No tocante ao **Chile**, no ano de 1980, através do Decreto Lei nº 3. 476 (CHILE, 1980), aprofundou-se o financiamento por demanda, iniciado no ano de 1951, que repassa recursos às escolas públicas – cuja gestão foi transferida para as municipalidades – e para

⁴³ Para Abicalil *et al.* (2015), a cooperação supõe o entendimento e a articulação entre os entes federados, e a colaboração exige a harmonia entre tais entes, estabelecendo novas arenas de participação social.

as escolas particulares subvencionadas⁴⁴, considerando a relação de número de alunos (DÍAZ, 2006). O referido financiamento objetivou incrementar a competitividade e a liberdade: competitividade, uma vez que as escolas buscariam ter maiores e melhores resultados para assim poderem ter um número maior de estudantes para o recebimento dos recursos; e liberdade, já que os familiares poderiam escolher em qual escola – pública ou subvencionada – matriculariam seus filhos (MIZALA; ROMAGUERRA; OSTOIC, 2005).

Ainda no ano de 1980, o governo central chileno repassou um total de 362 escolas para a gestão das municipalidades, revelando a radicalidade da descentralização da educação no país, de modo que, no ano de 1987, o Mineduc já não era responsável pela gestão de nenhuma escola chilena (ESPINOZA; GONZALEZ, 1993; ARAÚJO, 2006). Importante ressaltarmos que o fato de o Mineduc não se responsabilizar mais pela gestão das escolas não significa, necessariamente, que estas tenham sido transferidas às municipalidades. A partir da segunda metade da década de 1980, houve um crescimento acentuado no número de matrículas nas escolas privadas subvencionadas, contribuindo para o fortalecimento e crescimento do setor no país (ARAÚJO, 2006).

O valor da subvenção, fixado por meio do Decreto Lei 3.476, de agosto de 1980, era calculado levando-se em conta a frequência média dos estudantes, com um fator em Unidades Tributárias Mensais (UTM), reajustado segundo a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC). Usada no Chile para fins fiscais, a UTM foi criada em 1974 por meio do artigo 8º do Decreto-Lei 830. Inicialmente, era utilizada como medida fiscal para o pagamento de multas e escalas, usada pela Receita (SII). Posteriormente, no ano de 1987, foi instituída a Lei 16.681 que substituiu a UTM pela *Unidad de Subvención Educativa* (USE), a qual previa uma alteração no repasse dos recursos para a subvenção, considerando as especificidades das unidades escolares, fossem elas públicas ou privadas subvencionadas. A USE é uma unidade de medida que estabelece o valor mensal de subvenção repassado mensalmente pelo governo central às escolas públicas ou privadas subvencionadas. Tal unidade é definida no mês de dezembro de cada ano, para vigência no ano posterior.

⁴⁴ A subvenção era calculada considerando-se a frequência média dos alunos, em Unidades Tributárias Mensais (UTM) com reajustes de acordo com a variação do Índice de Preços ao Consumidor (IPC). Essa lógica não seria apenas para as escolas subvencionadas, mas também para as escolas transferidas para as municipalidades pelo Mineduc (ARAÚJO, 2006).

Até o ano 2000, o país aplicava um único valor USE (*per capita*) para todos os estudantes; porém, no ano de 2001, a Lei nº 19.715, de 25 de janeiro, alterou a forma de cálculo da USE, passando a ser o produto do valor estabelecido para o ano multiplicado por uma ponderação associada aos diferentes níveis e modalidades de ensino, para escolas sem JEC (CHILE, 2001). Essa lógica de subvenção produziu um sistema tripartido, no qual há as escolas municipais (públicas), as escolas particulares subvencionadas e as escolas privadas pagas, tendo acarretado um grande crescimento do setor privado na oferta da educação, crescimento esse financiado pelo setor público através das subvenções (BOGLIACCINI; FILGUEIRA, 2011).

Na década de 1990, com a retomada democrática no país, houve uma flexibilização das possibilidades de financiamento da educação, através do financiamento compartilhado, que permite a cobrança de uma mensalidade⁴⁵ aos familiares dos estudantes. Destacamos que, anteriormente à mudança, as escolas enfrentaram várias restrições legais para a cobrança das mensalidades, o que desestimulou a sua cobrança (ARAÚJO, 2006). Salientamos também que, nas décadas de 1980 e 1990, a obrigatoriedade de matrículas esteve associada à *educación básica*, que era composta por oito anos de escolaridade, de modo a atender sujeitos dos 6 aos 13 anos. Convém ressaltar que a expressão *educación básica*, no caso chileno, não se refere a um nível da educação, com suas etapas e modalidades, como ocorre no Brasil. O termo refere-se a um nível da organização da educação no país (CHILE, 2009).

É interessante observar que, mesmo numa perspectiva neoliberal, sob a égide da diminuição do Estado e do fortalecimento da competitividade, no Chile as escolas privadas gozam de crescimento a partir de financiamento público, ou seja, dos recursos do Estado para o financiamento da educação. Podemos considerar que esse processo fortalece o decurso de privatização exógena que, segundo Ball e Youdell (2008), facilita que o setor privado possa expandir suas atividades sobre o setor educacional, seja através de políticas de liberalização e/ou através de incentivos fiscais – repasse de recursos – para os setores privados. Destacamos o papel do Chile como campo de experimento das políticas neoliberais na América Latina, colocadas em curso, especialmente no campo econômico.

Além das subvenções transferidas pelo Estado, existem mais três outras fontes de recursos para suas escolas. Primeiramente, recursos do Ministério do Interior através do

⁴⁵ Tal cobrança acarreta um desconto na subvenção estatal, que vai variar de acordo com o valor cobrado.

Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR), cuja finalidade é o financiamento de ações no âmbito da infraestrutura econômica e social das regiões do país, objetivando um desenvolvimento regional equitativo (ARAÚJO, 2006; FERNANDEZ, 2009). Em segundo lugar, recursos das receitas das municipalidades, que são transferidos às mantenedoras das instituições escolares. E, finalmente, recursos da Lei de Doações com Fins Educacionais, que objetivam obter recursos privados para o desenvolvimento da qualidade da educação, por meio de doações que se desdobram em benefícios tributários para o doador.

O FNDR foi criado através do Decreto Lei nº 575 no ano de 1974, objetivando contribuir para o processo de regionalização do país através de investimento público para as decisões regionais (CHILE, 1974). Posteriormente, a *Constitución Política de la República de Chile* retomou o referido fundo, com o qual se contemplaria uma proporção de recursos públicos para o desenvolvimento das regiões do país (CHILE, 1980). Ulteriormente, a Lei nº 19.175, de 8 de agosto de 2005, definiu o fundo como um programa de recursos públicos para o financiamento do desenvolvimento social, cultural e econômico dessas regiões (CHILE, 2005). É importante destacarmos que o montante total do fundo não é exclusivo para as políticas educacionais, entretanto prevê que 5% dos seus recursos sejam gastos com ações de melhoramento da educação e da saúde nas respectivas regiões (CHILE, 2005). Essas ações estão vinculadas a melhorias nas instalações físicas das unidades escolares e/ou construção de novos prédios.

Além dos recursos do governo central destinados às escolas, as municipalidades também transferem parte do montante recolhido através de seus impostos⁴⁶ para a educação. Um documento editado pelo Ministério da Fazenda do Chile (MARCEL; TOKMAN, 2005, p. 25) aponta que “*tales transferencias pueden indicar a la vez la prioridad que tiene la educación en la comunidad, lo cuál lleva a que los gobiernos municipales destinen ingresos propios a los establecimientos, reflejando la importancia que tiene esta área para sus habitantes*”. Entretanto, consideramos que tal necessidade é resultante do processo de descentralização do sistema educacional chileno, o qual responsabilizou as municipalidades pela gestão das instituições escolares e contribuiu para o fortalecimento do setor privado, através das escolas subvencionadas.

⁴⁶ Impostos municipais de maior importância em relação à sua arrecadação: Imposto Territorial, cobrado aos proprietários de imóveis; Imposto por Permissão de Circulação, sobre os veículos automotores; Contribuições de Licenças Municipais, sobre estabelecimentos comerciais e de serviços; e Licenças, para a fabricação e comercialização de bebidas (VALENZUELA, 1997).

Em meados de 1993, é introduzida uma nova fonte de financiamento da educação, as Doações com Fins Educacionais, as quais podem ser feitas aos estabelecimentos públicos das municipalidades e às escolas particulares subvencionadas. A Lei nº 19.247, de 7 de julho de 1993, estabeleceu que as empresas doadoras podem obter desconto para o pagamento de impostos, equivalente a 50% de sua doação ou, ainda, como crédito tributário, que pode ser considerado como gasto da empresa (CHILE, 1993).

As estratégias de financiamento da educação no Chile perpetuaram-se ao longo da década de 1990 e dos anos 2000. Uma importante luta do movimento estudantil, denominada *La Revolución Pinguina*, ocorreu no ano de 2006, reivindicando alterações na *Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza* de 1990, o fim da municipalização do ensino, a reformulação do programa de ampliação da jornada escolar – *Jornada Escolar Complete* (JEC) – e alterações no passe estudantil.

Buscando ampliar as possibilidades de redução das desigualdades educacionais e ir ao encontro de reivindicações do movimento estudantil, no ano de 2008, foi introduzida a *Subvención Escolar Preferencial* (SEP), que objetivou o:

“(...) mejoramiento de la calidad de la educación de los establecimientos educacionales subvencionados, que se impetrará por los alumnos prioritarios que estén cursando primer o segundo nivel de transición de la educación parvularia y educación general básica” (CHILE, 2008, Art. 1º).

A expressão “*alumnos prioritarios*” é clarificada no artigo 2º, que esclarece “*se entenderá por prioritarios a los alumnos para quienes la situación socioeconómica de sus hogares dificulte sus posibilidades de enfrentar el proceso educativo*” (CHILE, 2008, Art. 2º).

Assim, os estabelecimentos de ensino que atendem alunos nessa situação recebem um subsídio adicional para cada aluno prioritário superior a 50% do subsídio geral dos primeiros níveis do básico de, modo a buscar coibir possíveis problemas associados à escolarização destes estudantes (RACZYNSKI; MUÑOZ; WEINSTEIN; PASCUAL, 2013). A criação deste subsídio preferencial constitui uma mudança muito importante no sentido de fortalecer a equidade do sistema escolar, direcionando mais recursos do Estado para as escolas frequentadas por alunos de famílias vulneráveis. De acordo com Arellano (2012), essa nova subvenção pode gerar mudanças importantes tanto em termos de equidade quanto de qualidade educacional (ARELLANO, 2012). E ainda, possibilita corrigir um sistema de financiamento que, até então, desconsiderava as desiguais condições socioeconômicas e educativas das famílias dos estudantes, por meio do repasse

de mais recursos às escolas para que estas possam colocar em prática estratégias de promoção de melhor desempenho da aprendizagem alcançada por parte dos alunos vulneráveis (VALENZUELA; VILLARROEL; VILLALOBOS, 2013)

Além do avanço associado à implementação das SEP, e as crescentes críticas ao sistema educacional excludente, materializado na privatização da educação (VALENZUELA *et al*, 2008; BELLEI, 2015) o governo Bachelet sancionou Lei n° 20.845, de 29 de maio de 2015, conhecida como *Ley de Inclusión*⁴⁷, que objetivou, dentre outros elementos, regular a admissão de estudantes e proibir o lucro nos estabelecimentos educacionais que recebem recursos financeiros do Estado (CHILE, 2015). Para Bellei (2016), a referida lei apresenta quatro mudanças: tornar gratuitas todas as escolas financiadas pelo Estado, de modo a proibir a cobrança de mensalidades para os familiares; não financiar escolas privadas com fins de lucro; proibir as práticas discriminatórias de seleção de estudantes; e criar um novo sistema de administração da educação pública.

Em relação ao Uruguai, as fontes de financiamento da educação são: recursos de impostos (URUGUAI, 1991); tributos (URUGUAI, 1991); endividamento externo; e Doações. A constituição do país, diferentemente da brasileira, não especifica o percentual de recursos que serão destinados à educação. Entretanto, determina, no artigo 214, que o Orçamento Geral do Estado deverá ser definido para o período de um mandato presidencial (cinco anos).

Do mesmo modo, a Lei Geral da Educação (URUGUAI, 2008) não estabelece o percentual de recursos destinados à educação, entretanto estabelece que “*El Estado proveerá los recursos necesarios para asegurar el derecho a la educación y el cumplimiento de lo establecido en la presente ley*” (URUGUAI, 2008, Art. 19). Ainda que a legislação não determine o percentual de recursos para a área, as fontes são estabelecidas por meio de regulamentos.

A ANEP e a *Universidad de la República* (UdelaR) entes autônomos, são responsáveis por projetar os seus respectivos recursos, em consonância com o que está disposto no artigo 220 da Constituição do país.

El Poder Judicial, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, con excepción de los comprendidos en el artículo siguiente, proyectarán sus respectivos presupuestos y los presentarán al Poder Ejecutivo, incorporándolos éste al proyecto de presupuesto. El Poder Ejecutivo podrá

⁴⁷ Considerada como uma “*reforma para des-mercantilizar la educación*” (BELLEI, 2016, p. 237), a referida lei encontrou entraves para a sua aprovação no congresso e, posteriormente, para a sua implementação. No ano de 2019, a Ministra da Educação do governo Piñera sinalizou a intenção de enviar à câmara uma proposta de reforma à *Ley de Inclusión*, conforme vinculado nas mídias.

modificar los proyectos originarios y someterá éstos y las modificaciones al Poder Legislativo. (URUGUAI, 1967, Art. 220)

A elaboração, aprovação e alocação de recursos para a educação é estabelecida através da *Ley de Presupuesto*. A referida lei é elaborada e aprovada nos seis primeiros meses do mandato do governo central, de modo a incluir os créditos orçamentários autorizados para cada instituição (remuneração, custos operacionais e investimentos) e os artigos que estabelecem o aumento ou redução marginal em relação à situação orçamentária anterior (MORATO, 2017; CASTRO *et al.*, 2019).

Após a referida projeção, cada ente autônomo submete sua solicitação ao poder executivo, através do Ministerio de Educación (MEC), que pode fazer modificações nas projeções. O MEC tem a responsabilidade de enviar ao Poder Legislativo o projeto originário, elaborado por cada ente autônomo (ANEP e UdelaR), e o projeto com as modificações feitas pelo próprio ministério. O Poder Legislativo tem autonomia para acatar e aprovar as propostas preparadas por cada ente autônomo, pelo MEC ou até mesmo formular novas propostas.

A projeção e a aprovação dos recursos nacionais advindos de impostos para a educação levam em conta os gastos correntes das despesas e dos investimentos atuais, as classificações e salários oficiais e as regras para a execução e interpretação do orçamento. A projeção dos recursos deve considerar o que foi estabelecido na *Ley de Presupuesto* anterior e as projeções de incrementos a partir dessa base, de modo a apontar qual o destino dos recursos (CASTRO *et al.*, 2019).

Após aprovada a *Ley de Presupuesto*, os recursos são enviados aos entes autônomos, ANEP e UdelaR, que contarão com a quantia determinada pela lei para os próximos cinco anos. No caso da educação básica, a ANEP distribui os recursos de acordo com o estabelecido na referida lei para cada conselho (CEIP, CES e UTU), a fim de que sejam empregados na educação pública do país.

No que diz respeito aos tributos, o MEC recebe uma porcentagem dos valores obtidos através da venda de bilhetes de loteria (URUGUAI, 1951, 1964, 1984). A *Ley de Presupuesto* de 1990 estabeleceu que 5% da receita líquida obtida através da exploração de todo tipo de jogos de sorte, rifas, apostas ou similares seja convertida ao MEC para o desenvolvimento das ciências, das letras, das artes, da cultura e da educação (URUGUAI, 1990, Art. 337).

Há, ainda, a autorização para o endividamento externo para a realização de determinadas ações de ensino. A própria *Ley de Presupuesto Nacional de Recursos y*

Gastos (URUGUAI, 1986), nos artigos 607 e 612, autoriza o país a contrair dívida com os Estados Unidos da América para a aquisição de materiais e para a contratação de equipes para os projetos e ações específicas. De tal modo, podemos observar que o financiamento de ações, via empréstimos, é uma prática já presente no país, a qual, inclusive, é responsável por parte do financiamento das *Escuelas de Tiempo Completo*⁴⁸.

Quanto ao financiamento da educação no Uruguai, podemos observar dois elementos. O primeiro deles está relacionado ao fato de as fontes de recursos não terem sido alteradas ao longo da década de 1990 e dos anos 2000 (até o ano de 2015), diferentemente do que ocorreu no Brasil e no Chile. O segundo está relacionado à relevância do estabelecimento de processos – a cada cinco anos – de discussões entre distintas instituições, como o MEC, a ANEP e o Poder Legislativo, para a definição do montante a ser destinado às políticas da área. Em relação a este último elemento, há que se considerar a limitada possibilidade de ampliação dos recursos, uma vez que tais discussões ocorrem com base nos recursos designados no planejamento anterior (CASTRO *et al.*, 2019).

Ao analisarmos comparativamente as políticas de financiamento da educação de cada país, tendo como base as reformas educacionais ocorridas na década de 1990, podemos observar que cada um deles percorreu distintos caminhos em relação ao receituário neoliberal. Assim, compreendemos que, ainda que sob as orientações do receituário neoliberal, essas reformas serão reconfiguradas em cada país, considerando seus processos históricos e suas políticas (CARNOY, 2003), sem que deixem de estar alinhadas com as determinações da diminuição do Estado.

Entretanto, devemos compreender as diferenças nessas influências em relação ao financiamento. Nesse aspecto, podemos observar que o Brasil e o Uruguai não aprofundaram o processo de privatização da educação, através do financiamento de instituições privadas, como ocorreu no Chile. Em relação à experiência brasileira, observamos que, majoritariamente, o recurso público é encaminhado à educação pública. Entretanto, o Fundeb ampliou a possibilidade de repasse de recursos públicos para instituições privadas para o atendimento a crianças na educação infantil e estudantes da educação especial (FARENZENA *et al.*, 2018).

A experiência brasileira talvez não tenha vivenciado a radicalidade da privatização verificada no Chile, a exemplo das escolas subvencionadas, entretanto a

⁴⁸ Tal aspecto será aprofundado nos Capítulos 4 e 5..

lógica do mercado adentra por outras vias, como a implementação de políticas focalizadas, a ampliação do número de matrículas, sem com isso ampliar significativamente os recursos financeiros. De modo que, no país, a privatização ocorre no conteúdo da proposta, através da influência mercantil nos processos de organização e gestão da educação, bem como dos processos pedagógicos (PERONI; CAETANO, 2012).

No caso do Chile, podemos observar a radicalização da privatização, ocorrida através da consolidação do setor privado de educação, que foi fortalecido e financiado com recursos públicos. Importante destacarmos que o discurso reformista de diminuição do Estado e da necessidade de redução dos seus gastos foi utilizado para fortalecer o setor privado com recursos públicos. Além disso, a estratégia de financiamento por demanda amplia a concorrência entre as instituições escolares, uma vez que estas passam a se utilizar de estratégias com comprovada eficácia, buscando atender ao ideal de qualidade expresso pelos índices educacionais; desse modo, uma escola com baixos índices não seria escolhida pelos familiares, o que diminuiria a sua demanda e, por conseguinte, o seu financiamento.

No caso do Uruguai, não há a possibilidade de transferência de recursos públicos para as escolas privadas, o que, de início, pode ser compreendido como o não fortalecimento – através do financiamento – de instituições pagas. Essa característica poderia nos levar a entender um menor alinhamento das políticas do país com a lógica neoliberal que potencializa o privado em detrimento do público. Entretanto, o Uruguai não está, de todo modo, desalinhado ao *modus operandi* do neoliberalismo, uma vez que há a possibilidade de se financiar políticas educacionais a partir de empréstimos realizados juntos a instituições financeiras internacionais. Conforme já destacamos, o financiamento de políticas é uma das estratégias de organismos internacionais implementarem suas políticas e perspectivas de educação em países em desenvolvimento.

Outro elemento importante em relação ao financiamento da educação é o fato de não existirem normatizações que estabeleçam um percentual de aplicação de recursos com a educação. De tal modo, podemos compreender, a partir das análises de Souza (2017) sobre a questão, que fica evidente a destinação de recursos, no que diz respeito ao percentual, estar sempre condicionada ao projeto de educação estabelecido por cada governo. Desse modo, os valores podem variar de acordo com cada governo, como também em consonância com as flutuações econômicas vivenciadas pelo país.

Compreendemos que as estratégias e experiências vivenciadas pelos referidos países, resguardadas as suas especificidades, reforçam a compreensão de que as reformas

são marcadas: 1. pelo aprofundamento da condição de capitalistas dependentes, por parte dos países latino-americanos (LEHER, 2003); 2. pelo modelo gerencialista, sustentado pelas premissas do livre mercado (MEDEIROS; RODRIGUES, 2014); e 3. pela lógica do Estado mínimo para as políticas sociais e Estado máximo para o capital (PERONI, 2013).

Ao longo da década de 1990 e do início dos anos 2000, observamos, no Brasil e no Chile, movimentos que objetivavam ampliar as fontes de recursos para a educação, o que não necessariamente se caracterizou no atendimento à real necessidade, considerando-se o aumento no número de matrículas em decorrência da ampliação da escolaridade obrigatória nos dois países. Consideramos que as estratégias colocadas em prática nesse período, como o Fundef e Fundeb, no caso brasileiro, e o FNDR, as receitas das municipalidades e a Lei de Doações, no caso do Chile, não expressam um efetivo esforço para a ampliação de recursos, mas que tais estratégias estão alinhadas às possibilidades (e demandas) econômicas de cada país, de modo a fortalecerem as desigualdades educacionais; ainda, no caso do Chile, há a competitividade pelo aumento do número de matrículas, o qual resultaria em maior recurso financeiro. Tais estratégias vieram ao encontro dos esforços apontados por Carnoy (1999) para a ampliação do acesso à educação e, ao mesmo tempo, a necessária redução dos gastos sociais por parte do Estado.

Destacamos que tais políticas se alinham ao Estado Débil, o qual se vê como elemento de fortalecimento do perverso interesse privado, contribuindo para o enfraquecimento das instituições públicas (FANFANI, 2011). Assim, a lógica neoliberal perpetuou-se para além das demarcações temporais da década de 1990, desdobrando-se nas políticas implementadas na atualidade (LEHER, 2016).

No caso do Uruguai, não houve ampliação das fontes de recursos, mantendo-se a lógica “estadista, centralizada e de financiamento público” (FARENZENA *et al.*, 2018, p. 609). O que podemos observar é o aumento no percentual dos recursos, em especial nos governos do partido Frente Amplio, que elevou o percentual do PIB para a educação pública.

Conforme evidenciado, na segunda década dos anos 2000, o Brasil e o Chile vivenciaram movimentos que poderiam contribuir com o fortalecimento da educação pública dos países, através de seu financiamento, ainda que dentro do contexto da sociedade capitalista. Resumidamente, podemos destacar que, no caso brasileiro, o Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024) estabeleceu a ampliação do investimento

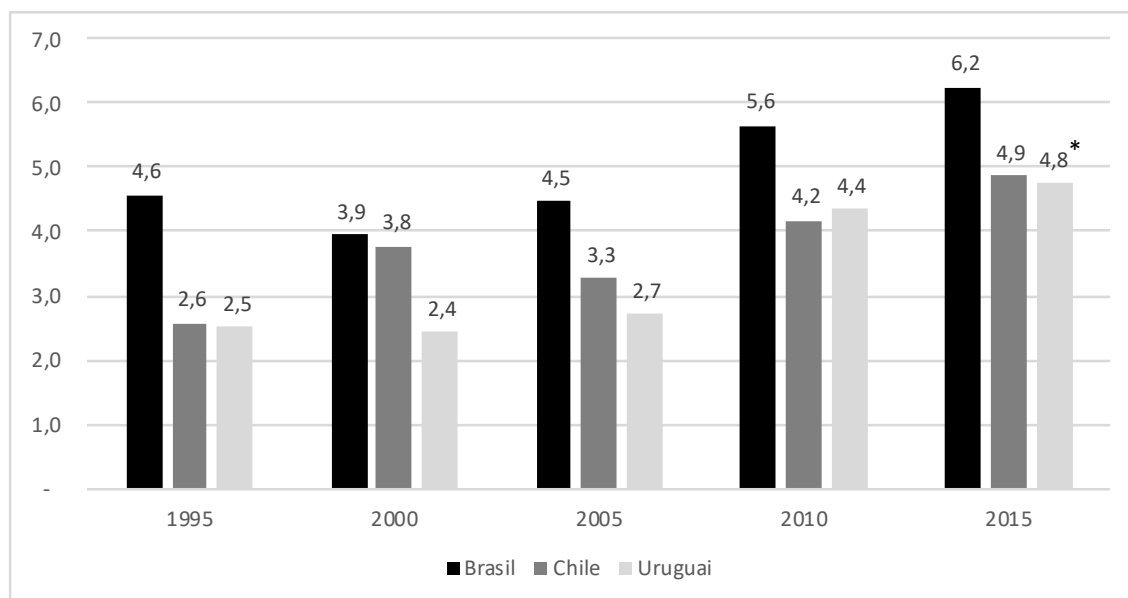
público na educação pública, tendo por base o aumento do percentual mínimo de investimento do Produto Interno Bruto (PIB) na área (BRASIL, 2014). No caso chileno, citamos a *Ley de Inclusión* (CHILE, 2015), aprovada a partir da reivindicação de movimentos populares que, entre diversas questões, estabeleceu o fim do lucro nos estabelecimentos escolares subvencionados pelo Estado. Entretanto, os mesmos países retomaram um aprofundamento⁴⁹ das reformas neoliberais através de governos que impediram, no caso brasileiro, e questionaram, no caso chileno, as pequenas (e necessárias) conquistas acerca do aumento de recursos financeiros para a educação.

Ao analisarmos comparativamente o investimento em educação, tendo como referência o percentual do PIB de cada país, podemos observar um crescimento a partir da década de 1990. Para Trojan (2010), tal fenômeno pode estar relacionado aos acordos internacionais firmados pelos países, em especial o Marco de Ação da Educação para Todos, da Unesco.

O Gráfico 1 apresenta o gasto governamental em educação como percentual do PIB dos países analisados neste estudo. A série histórica considera o período 1995–2015, permitindo uma análise gráfica a cada cinco anos. O período em questão, bem como a seleção dos anos analisados, deve-se à disponibilidade de dados publicados nas bases de dados do Banco Mundial (World DataBank) e da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPALstat).

Em relação ao Brasil, podemos observar uma queda de 0,7 ponto percentual (p.p.) entre 1995 (4,6%) e 2000 (3,9%). Porém, após esse ano, notamos um crescimento significativo de 2,3 p.p., alcançando 6,2% do PIB em 2015. No caso do Chile, percebemos um aumento persistente durante toda a série histórica, excetuando-se o período 2000–2005 (queda de 0,5 p.p.). No período em questão, o gasto público com educação no PIB quase duplica, passando de 2,6% (1995) para 4,9% (2015). Por fim, o caso uruguaio, de modo similar ao chileno, apresenta crescimento durante todo o período analisado, exceto no período 1995–2000 (queda marginal de apenas 0,1 p.p.). Assim como no caso do Chile, o patamar da participação do gasto público uruguaio com educação como percentual do PIB supera os 4,0% a partir de 2010, alcançando, respectivamente, 4,4% em 2010 e 4,8% em 2015.

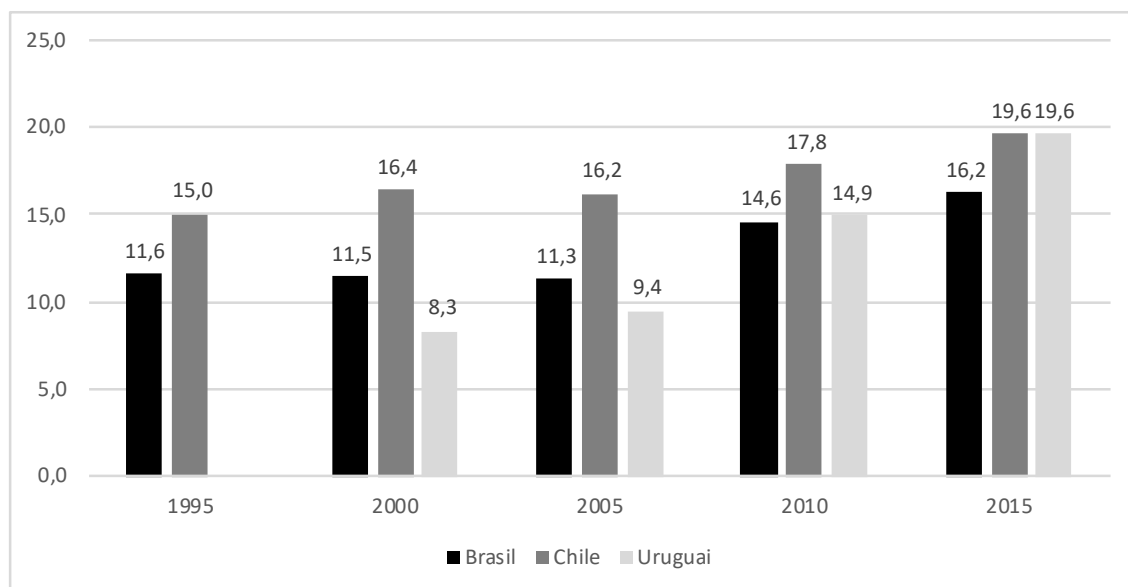
⁴⁹ Tratamos do aprofundamento por considerarmos que as orientações neoliberais não foram de todo abandonadas nos governos democráticos populares vivenciados no Brasil e no Chile.

Gráfico 1 – Gastos governamentais com educação (% do PIB), 1995-2015

Fonte: Elaborado com base em World DataBank e CEPALstat.

* Dado referente ao ano de 2016.

Portanto, com base no Gráfico 1, é possível percebermos que, no período em questão, embora a educação do Brasil partisse de um patamar mais alto de participação do gasto público em 1995, ela teve um menor crescimento do que nos casos chileno e uruguaio. Além disso, para os três casos, identificamos um aumento expressivo na virada da década de 2010 com o Brasil, o Chile e o Uruguai, com aumentos de 1,2 p.p., 0.9 p.p. e 1,6 p.p., respectivamente. O Gráfico 2, por sua vez, possibilita que observemos a participação dessas despesas no gasto público total, tendo como base a mesma série histórica.

Gráfico 2 – Gastos governamentais com educação (% do gasto público total), 1995-2015

Fonte: Elaborado com base em World DataBank e CEPALstat.

No Brasil, notamos a manutenção do percentual do gasto público entre os anos de 1995 a 2005 (11,5%, em média), ainda que nesse período tenha ocorrido uma ampliação do atendimento no ensino fundamental, especialmente em decorrência da criação do Fundef.

O Chile foi o país que apresentou menor crescimento percentual em relação aos gastos públicos com a educação na série histórica analisada. Entretanto, cabe destacar que o país já mantinha índices maiores em relação aos demais analisados (Brasil e Uruguai). Devemos salientar ainda que o gasto público em educação no Chile é utilizado para financiar e manter escolas privadas subvencionadas, ou seja, o recurso público também está a serviço do crescimento do setor privado. Dessa maneira, é fundamental entender a natureza do gasto público para educação, uma vez que os dados podem sugerir uma narrativa diferente. No período em questão (1995–2015), percebemos que a participação quase duplica, aproximando-se de 20% (19,6%).

Em relação aos países analisados, o Uruguai é o que, de acordo com os dados, obteve maior crescimento percentual em relação ao gasto público em educação, passando de 8,3% (2000) para 19,6% (2015), o que aponta para uma ampliação em 135,5% do valor observado.

Diante dos dados apresentados e analisados, podemos identificar as influências de documentos de organismos internacionais para a ampliação da escolaridade obrigatória e sua regulamentação. Em relação à organização da educação, observamos a sua estreita

relação com a estrutura de Estado em cada país; entretanto, podemos verificar a emergência de processos de descentralização em consonância com as orientações internacionais. No que diz respeito às questões relacionadas às fontes de financiamento, constatamos a sua limitação associada às flutuações econômicas e às disputas – internas e externas – para a garantia de recursos para a educação.

CAPÍTULO 4. POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR NO BRASIL, NO CHILE E NO URUGUAI

Este capítulo objetiva apresentar e analisar as políticas de tempo integral implementadas no Brasil, no Chile e no Uruguai, que foram levadas a cabo pelo governo central de cada um dos países no período de 1990 a 2015. De modo a cumprir com o objetivo aqui proposto, optamos por utilizar a estratégia de descrição das políticas a partir de quatro elementos, quais sejam: 1. **regulamentação do tempo ampliado**, de modo a apresentar a sua definição e caracterização no âmbito das políticas; 2. **fonte(s) de financiamento**, apresentando quais as fontes de recursos para levar a cabo as políticas; 3. **operacionalização**, objetivando apresentar como as políticas foram executadas; e 4. **grupos atendidos**, de modo a identificar os sujeitos destinatários das políticas.

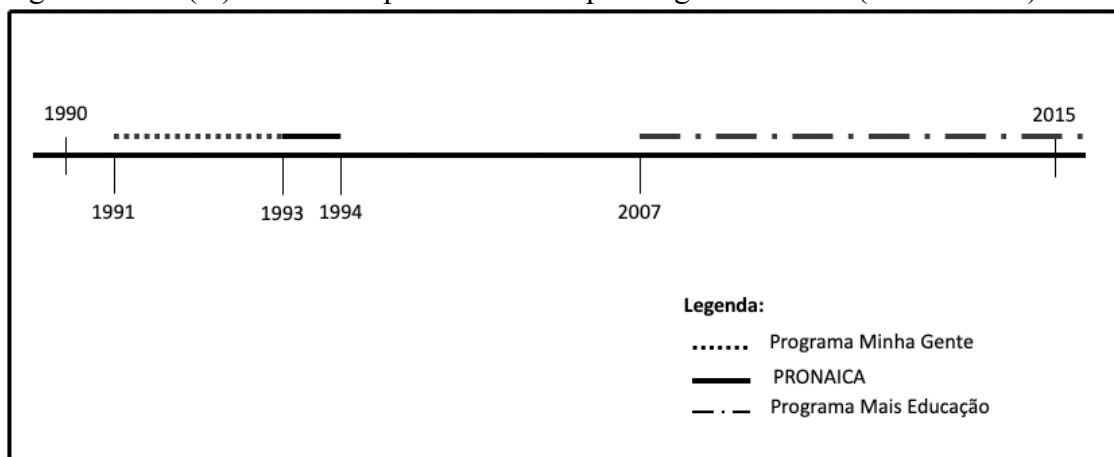
Compreendemos que tais elementos contribuem para a análise comparativa das políticas do Brasil, do Chile e do Uruguai. O primeiro elemento, “tempo ampliado”, possibilita identificar as aproximações e os distanciamentos entre as políticas analisadas referentes ao quantitativo de horas associado ao tempo. Os demais elementos contribuem para a efetivação da análise comparativa a partir dos níveis constantes no Cubo de Bray e Thomas (1995), uma vez que os elementos “fontes de financiamento” e “operacionalização” contribuem para a análise do nível “finanças educacionais” do referido cubo, e o elemento “grupos atendidos” possibilita a investigação do nível “outros grupos”, por abordar a população beneficiada por tais políticas de educação.

4.1. BRASIL: Programa Minha Gente (PMG), Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (Pronaica) e Programa Mais Educação (PME)

Documentos normativos associados ao Programa Minha Gente (BRASIL, 1991, 1991a, 1992, 1992a; 1992b; 1992c), ao Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (BRASIL, 1993) e ao Programa Mais Educação (BRASIL, 2007) e estudos sobre as políticas de tempo integral no Brasil (KRAMER, 1991; FERRETI, 1992; PENA, 2015, 2017; COSTA, 2019) possibilitaram identificar que o governo federal brasileiro colocou em curso, já no início da década de 1990, políticas que, entre outros objetivos, pretendiam ampliar a jornada escolar dos estudantes na perspectiva do tempo integral. A

análise desses documentos e da bibliografia propiciou a elaboração da Figura 6, que possibilita identificar que essas políticas não foram perenes e, desde o início da referida década, o país vivenciou momentos de efetivação ou de ausência de tais políticas.

Figura 6 – Mo(vi)mentos das políticas de tempo integral no Brasil (1990 – 2015)



Fonte: Elaboração do autor com base em Brasil (1991, 1991a, 1992, 1992a; 1992b; 1992c,

Os mo(vi)mentos das políticas de tempo integral no País, representados na Figura 6, corroboram com a afirmação de Dourado (2007) de que as políticas brasileiras são marcadas pela ausência de planejamento e pela descontinuidade.

Considerando a especificidade brasileira, no que diz respeito à implementação de três políticas no período de 1990 a 2015, identificamos a necessidade de que elas sejam apresentadas em separado, de modo a possibilitar o reconhecimento de cada uma delas e de suas especificidades.

4.1.1. Programa Minha Gente (PMG)

O Programa Minha Gente foi criado pelo Decreto de 14 de maio de 1991, com a finalidade de “desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social, relativas à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1991, Art. 1). Para o alcance desse objetivo, o referido decreto determinava a construção de equipamentos públicos para oferta de serviços educacionais presentes no programa. Esses espaços foram, posteriormente, denominados como Centros Integrados de Atenção à Criança (CIACs), por meio do Decreto nº 631, de 26 de maio de 1992 (BRASIL, 1992c).

Afora o decreto que o criou, o PMG foi regulamentado por mais cinco decretos (BRASIL, 1991a, 1992, 1992a, 1992b, 1992c), editados nos anos de 1991 e 1992, os quais alteraram o escopo de organização do projeto e seu processo de gestão. Além desses

decretos, foi organizado e publicado, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), um documento intitulado “Projeto Minha Gente: informações básicas sobre o projeto” (BRASIL, 1992d), que apresentava o programa, os seus objetivos, as suas estratégias de operacionalização e o detalhamento das atividades a serem ofertadas nos CIACs.

O PMG foi lançado no período pós-retomada do processo democrático e de eleições diretas para a presidência da república, marcado por diversos desafios e disputas. Além da consecução de ações para um país de redemocratização recente, o candidato eleito teria que lidar com um quadro econômico bastante desfavorável no País e no mundo, resultante das crises da década de 1980, denominada como década perdida. A eleição do projeto liberal de Collor já dava mostras dos caminhos que o País iria trilhar, de modo a seguir as orientações das experiências neoliberais vivenciadas em países do hemisfério norte e da América Latina.

A candidatura e eleição de Collor também pode ser considerada como uma representação daquilo que Singer (1999) chamou de “direita populista”, uma vez que é marcada pela proposição de transformações sociais, desde que não representem riscos para a elite. Fato é que o governo eleito, logo no seu primeiro ano de mandato, passou a sofrer crises que tencionavam a sua estabilidade. De um lado, a necessidade de medidas econômicas, sempre com o viés neoliberal, que viessem de encontro à crise e, de outro, a necessidade de enfrentamento das desigualdades sociais.

Para atender às demandas econômicas, o governo lançou o Plano Brasil Novo, que foi popularmente chamado de Plano Collor e que representava o alinhamento entre um projeto político autocrático e as demandas neoliberais apontadas pelo FMI, marcadas pela abertura econômica e pela(s) reforma(s) do Estado (ANTUNES, 2005). Apesar de sua forte adesão por parte da mídia e da boa avaliação inicial da população, o referido plano foi perdendo adeptos, o que se verteu em altos índices de reprovação do governo, em razão da retração do Produto Interno Bruto (PIB), da hiperinflação e de uma possível depressão financeira que poderia devastar ainda mais o País, do confisco das cadernetas de poupança e da ineficiência do Plano no enfrentamento da crise (LAMOUNIER, 1991; SALLUM JÚNIOR; CASARÕES, 2011).

Esse período foi marcado por reajustes nas políticas econômicas e sociais às necessidades da globalização e pela regulação do mercado em relação às relações sociais, especialmente no que concerne aos direitos dos cidadãos e às políticas sociais (VELLOSO, 1992; SILVA; MACHADO, 1998). No campo educacional, o governo

Collor também demonstrava essa relação entre as orientações neoliberais, de cunho mais ortodoxo, e as ações relacionadas à perspectiva da “direita populista”. No âmbito das orientações neoliberais ortodoxas, podemos destacar o documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional” (BRASIL, 1991b), que apresentava diretrizes que apontavam para a redução do papel do Estado e da lógica instrumentalizadora da educação como peça-chave para o desenvolvimento do País, em consonância com os discursos de organismos internacionais, já mencionados e analisados no capítulo 2 deste estudo.

O documento “Brasil: um projeto de reconstrução nacional” apresentou a Reforma do Estado sob a perspectiva da modernização da economia, que tinha no setor privado a sua referência (YANAGUITA, 2011). Além disso, o documento advogava que o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado, a sociedade e as empresas traria benefícios para o País, o que resultaria no necessário desenvolvimento econômico e educacional do Brasil (FRANÇA, 2005).

Já em relação à perspectiva da direita populista, com base no estudo de Pena⁵⁰ (2015), podemos destacar o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC) e o Projeto Minha Gente, foco deste estudo. Resumidamente, podemos dizer que o PNAC objetivava reduzir o percentual de analfabetismo no País, através da universalização do ensino fundamental e de ações articuladas entre os governos federal, estaduais e municipais e organizações não governamentais (BRASIL, 1990).

A criação do Programa Minha Gente deu-se no contexto das contradições e das disputas presentes no cenário político da época. Os CIACs foram chamados pela mídia de os “CIEPs de Collor”, uma vez que Leonel Brizola, seu antigo opositor, se aproximou do governo federal no intento de realizar, em nível federal, o projeto de uma escola de tempo integral, em consonância com o seu projeto colocado em prática no estado do Rio de Janeiro (PENA, 2015).

O desejo de se implementar um projeto tendo por referência os CIEPs no Rio de Janeiro já estava presente na campanha presidencial, uma vez que Collor fazia apreciações públicas da experiência fluminense e da possibilidade de sua consecução em nível nacional (PENA, 2015). O tom dado pela imprensa à relação entre os CIACs e os CIEPs de Brizola sinaliza o tensionamento dado pela mídia à implementação do referido programa. Ainda que a imprensa apresentasse concordância em relação às políticas

⁵⁰ Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação (PPGe) da Universidade Federal Fluminense (UFF), com o título “Os ‘CIEPs de Collor’: uma análise sobre o projeto Minha Gente (1991).

econômicas de cunho neoliberal, adotadas pelo governo Collor, posicionou-se contra o projeto apresentado, destacando, inclusive, a desarticulação interna do governo federal na sua elaboração (PENA, 2015).

Essa contradição e disputa pode ser a justificativa para os reiterados ordenamentos normativos que alteraram o PMG no curto período de sua existência. Além disso, evidencia os tensionamentos associados às políticas educacionais brasileiras, especialmente no período de retomada democrática e de reconfiguração do papel do Estado. Ademais, o PMG foi descontinuado e substituído pelo Pronaica no ano de 1994, após o início do governo de Itamar Franco, em decorrência do *impeachment* do presidente Fernando Collor.

Em relação à **regulamentação do tempo ampliado** e sua caracterização no âmbito do PMG, é importante ressaltar a inexistência de uma definição nos documentos que regulamentaram e/ou organizaram o programa, da mesma forma como a Lei 5.692, que fixava as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus (BRASIL, 1971), vigente à época, não fazia menção à referida expressão. O Quadro 12 apresenta documentos associados ao programa e possibilita identificarmos a inexistência de uma definição associada ao Tempo Integral. Apenas o documento “Projeto Minha Gente: informações básicas sobre o projeto” (BRASIL, 1992d) apresentava a proporção temporal – em percentual – associada às atividades ofertadas nos CIACs, sem especificar o quantitativo de horas diárias de atendimento aos estudantes.

Quadro 12 – Documentos associados ao PMG e menção ao Tempo Integral.

Documento	Menção ao Tempo Integral
Decreto de 14 de maio de 1991 (que instituiu o PMG)	Parágrafo único. O PROJETO MINHA GENTE compreenderá a implantação de unidades físicas, as quais obrigarão as seguintes atividades: I - pré-escola; II - escola de primeiro grau em tempo integral ; III - puericultura; IV - convivência comunitária e esportiva; V - alojamento para menores carentes. (BRASIL, 1991, Art. 1).
Decreto de 31 de maio de 1991	Não faz menção ao tempo integral, de forma direta, apenas altera o parágrafo único do Artigo 1º, inserindo a creche como atividade a ser ofertada, passando a ter a seguinte redação: “(...) I – creche e pré-escola (...)” (BRASIL, 1991a, Art. 1º).
Decreto de 7 de fevereiro de 1992	O ensino fundamental é apresentado como uma das atividades ofertadas no CIACs vinculadas ao PMG, sem apresentar menção ao tempo integral.
Decreto nº 539, de 26 de maio de 1992	

Decreto de 23 de julho de 1992	O decreto trata exclusivamente do quadro distributivo das funções no âmbito da gestão do programa, no nível do governo federal.
Decreto nº 631, de 12 de agosto de 1992	O ensino fundamental é apresentado como uma das atividades ofertadas no CIACs vinculadas ao PMG, sem apresentar menção ao tempo integral.
Projeto Minha Gente: informações básicas sobre o projeto, de 1992	“Educação escolar, desenvolvido na escola do CIAC. compreende os subprogramas educação Escolar Ensino Fundamental. Ciclo Inicial e Final, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial, abrangendo um total de cerca de 2.000 alunos em regime de tempo integral . O programa visa ao atendimento a clientela na seguinte proporção temporal: 50% em atividades curriculares/sala de aula. 25% em atividades complementares/salas especiais, laboratórios e outras dependências e 25% em atividades de integração/outras programas.” (BRASIL, 1992d, s/p)

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1991, 1991a, 1992, 1992a; 1992b; 1992c, 1992d).

A ausência da expressão “tempo integral” em cinco, dos sete documentos que regulamentaram e/ou organizaram o PMG pode nos revelar que, efetivamente, a referida ampliação da jornada escolar não era a prioridade deste programa. O estudo de Pena (2015) revelou que ao contrário do que se planejava, o primeiro CIAC, inaugurado em 18 de outubro de 1991, na Vila Paranoá – DF, não atendeu aos estudantes em tempo integral. O jornal O Globo de 18 de outubro daquele ano, data da inauguração do CIAC, trouxe uma reportagem evidenciando que das 750 matrículas a serem atendidas em tempo integral, apenas 360 estudantes foram atendidos nessa ampliação da jornada escolar, conforme podemos observar na Figura 7.

Figura 7– Jornal O Globo de 18 de outubro de 1991

Sexta-feira, 18 de outubro de 1991 O GLOBO 2ª CLICHÊ O PAÍS • 7

Collor inaugura hoje Ciac inacabado

BRASÍLIA — O Ciac da Vila Paranoá, que será inaugurado hoje pelo Presidente Fernando Collor, não receberá 750 crianças em tempo integral, como estava previsto. Apenas 360 alunos, divididos em 12 turmas de 30, estão matriculados no primeiro Ciac do País. As outras 450 crianças do Primeiro Grau da Vila Paranoá continuarão frequentando as cinco escolas públicas instaladas precariamente na comunidade — uma delas, ao lado do Ciac, sem água há um mês e meio.

A Secretária de Educação do Distrito Federal, Stela Cherubim, disse que o Ciac tem apenas 12 salas.

— Vamos operar dentro do nosso limite. Pela estrutura que temos, não será possível matricular mais de 360 alunos em tempo integral — acrescentou a Secretária.

O custo final, incluídas as obras de ampliação da fábrica de escolas de Brasília, foi de US\$ 2 milhões — o dobro do gasto estabelecido para a construção de cada escola, ou US\$ 5,5 mil por aluno matriculado nos cursos de tempo integral. O custo da obra por aluno é mais de duas vezes superior à renda per capita do Brasil.

O Centro Educacional 1, que fica ao lado, está praticamente sem material didático e em condições precárias para atender a mais de 800 alunos de 7º a 9º série do Primeiro Grau.

— Fica aquele luto lá, e nós aqui sem nada — queixou-se a professora Maria.

O mesmo problema ocorre nas outras quatro escolas do local.

As mães que não conseguiram vagas no Ciac reclamam muito. Raimunda Cretano da Silva, mãe de três crianças, tentou matricular os meninos na creche do Ciac mas não conseguiu por duas razões: o Ciac ainda não tem estrutura montada para creche, o que só deve ocorrer no próximo mês; e ela não tem um filho mais velho matriculado no Ciac. Retá é uma das exigências do projeto.

— Seria melhor se, com o dinheiro desse Ciac, fossem construídas cinco creches — queixou-se Raimunda.

BRASÍLIA — A Secretaria de Educação de São Paulo não aprova o projeto dos Ciacs em regime de tempo integral. A Coordenadora de Estudos e Normas Pedagógicas de São Paulo, Enir Maia, disse que os Ciacs que forem construídos no Estado (funcionário apenas em turnos de cinco horas, para atender a demanda e dentro de um programa pedagógico próprio.

Ortens, o Ministro da Saúde, Alceci Guerra, os Governadores do Distrito Federal, Joaquim Roriz, e Paraíba, Ronaldo Cunha Lima, 22 Secretários de Educação e 12 assessores como Enir Maia foram os primeiros a usar o refeitório do Ciac do Paranoá. Mesmo almorçando a convite do Ministro da Saúde, Enir Maia não escondeu a pouca vontade do Estado de São Paulo com relação ao projeto idealizado pela equipe de Alceci.

— O projeto de reforma do ensino de São Paulo será anunciado na terça-feira e os Ciacs terão de se adequar a ele. Os Ciacs não podem ser uma rede de ensino a parte — disse Enir Maia.

Ronaldo Cunha Lima, ao contrário, considerava a obra excelente, mas disse que os custos de construção são muito altos. Segundo ele, a Paraíba é um Estado pequeno e precisará de poucos Ciacs. Mesmo assim, Ronaldo Cunha Lima chegou a Brasília um dia antes da inauguração para assegurar os Ciacs para a Paraíba.

O Secretário de Educação do Rio Grande do Norte, Marcos Guerra, disse que ainda não existe uma proposta pedagógica para o Nordeste. Mas o Secretário não acredita que isso prejudique o cronograma do Governo, que prevê Ciacs funcionando em todo o País, a partir de 1992.

O Sub-Secretário Adjunto de Ensino do Rio de Janeiro, Paulo Sérgio Duarte, disse que o município necessita de 500 Ciacs e 250 Ciacs para atender a demanda do Rio. Segundo Paulo Sérgio, apenas 180 escolas do Rio têm mais de 15 salas de aula. Ele afirmou que das 3.000 escolas públicas do município, 60 por cento possuem cinco salas.

Assim como o Governador da Paraíba e o Sub-Secretário do Rio, os demais aproveitaram a oportunidade para pedir Ciacs ao Ministro Alceci Guerra. Joaquim Roriz garantiu que o Distrito Federal tem recursos para manter os Centros que serão construídos na capital.

São Paulo desaprova projeto do Ciac



Os Governadores Joaquim Roriz (DF) e Ronaldo Cunha Lima (PB) e o Ministro Alceci Guerra no bandejo do Ciac

Fonte: Jornal O Globo, de 18 de outubro de 1991.

O próprio decreto que instituiu o PMG afirmava que a finalidade do programa era “desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social, relativas à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1991, Art. 1º), o que revela o seu foco no atendimento integral dos sujeitos por meio de ações articuladas entre diversas áreas das políticas sociais e da sociedade. A perspectiva desse atendimento está presente em todos os decretos que regulamentaram o PMG, com exceção do Decreto de 23 de julho de 1992, que se limitava à definição das atribuições da gestão do programa, no âmbito da União.

Essa lógica de atenção integral, presente nos decretos do PMG (BRASIL, 1991, 1991a, 1992, 1992a, 1992b, 1992c) e reiterada pelo documento “Projeto Minha Gente: informações básicas sobre o projeto” (BRASIL, 1992d), evidencia que o referido projeto não se caracteriza como uma política de tempo integral. Caracteriza-se, sim, como uma política que se propunha articulada entre ministérios, políticas e atores sociais, com foco na atenção integral à criança e ao adolescente e que tinha a ampliação da jornada escolar, na perspectiva do tempo integral, como uma das ações possíveis para a efetivação dessa proteção/atenção integral. Entretanto, conforme já evidenciamos, o tempo integral não tinha uma métrica claramente definida por tais documentos. A caracterização do tempo integral poderia estar vinculada, na prática, ao atendimento dos estudantes em dois turnos – manhã e tarde – entretanto os documentos analisados não trazem essa definição e não possibilitam confirmar essa hipótese.

O documento “Projeto Minha Gente: informações básicas...” apresenta a organização de “programas”, a serem desenvolvidos no âmbito do CIACs, de modo a “cumprir a finalidade de promover ações integradas de educação, saúde, assistência promoção social à criança e ao adolescente e sua integração na sociedade” (BRASIL, 1992d, s/p). Por meio do Quadro 13, podemos observar os programas vinculados ao PMG e as suas respectivas ações, bem como identificar a abordagem dada ao tempo integral como um serviço vinculado ao ensino fundamental. O termo “serviço” aqui utilizado está diretamente relacionado à forma como o tempo integral foi apresentando no documento acima citado e pode ser comprovado por meio do quadro a seguir

Quadro 13 - Programas e ações do PMG.

Programa	Objetivos	Subprogramas	Serviços ofertados	Público Atendido
01 – Proteção Especial à Criança e à Família	Promoção da defesa dos direitos da criança e do adolescente.	- SOS Criança; - Serviços de Orientação sociofamiliar; - Conselho tutelar e Abrigo provisório.	- Recebimento/encaminhamento de denúncias de violência contra criança e adolescente; - Apoio e orientação sociofamiliar; - Conselho Tutelar.	Crianças e Adolescentes em situação de risco social e pessoal, suas famílias e outros membros da comunidade.
02 – Promoção da Saúde da Criança e do Adolescente	Proteção da mulher, da criança e do adolescente, através do amplo acesso aos serviços de saúde, aqui entendida como bem-estar biopsicossocial.	- Educação para a Saúde; - Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher e da Criança (PAISMO); - Saúde Escolar; - Saúde bucal; - Exercício Físico para a Saúde; - Acompanhamento Nutricional; - Crescimento Desenvolvimento, Acompanhamento Pré/Peri-natal, - Imunizações.	- Educação para a Saúde; - Programa de Assistência Integral Saúde da Mulher e da Criança (PAISMC); - Saúde Escolar; - Saúde Bucal; - Exercício Físico para a Saúde; - Acompanhamento Nutricional; - Crescimento/Desenvolvimento; - Acompanhamento Pré/Peri-Natal; - Imunizações; - Câncer ginecológico; - Diabetes; - Saúde Mental; (Atuação de) Agentes de Saúde; - Atendimento ao Adolescente; - Sexualidade.	Crianças, adolescentes e mães na faixa etária de 16 a 39 anos, assim caracterizada: Escola - Creche - Pré-escola 1º grau Comunidade (mães).
03 – Creche e Educação Pré-Escolar	Atendimento a crianças de 0 a 4 anos, essencialmente em funções de guarda, cuidados de higiene, alimentação e estimulação Psicopedagógica;	Atendimento a 535 crianças de 0 a 6 anos.	- Atendimento diário/integral às crianças no berçário e no materna; - Atendimento diário/integral às crianças no Jardim do Infância; - Ações Educativas sistemáticas junto às famílias das crianças atendidas no núcleo;	Creche – criança até 4 anos; Pré-escola – criança de 4 a 6 anos; Família das crianças matriculadas no Núcleo;

	Atendimento a crianças de 4 a 6 anos, com ênfase nas atividades que lhe proporcionem desenvolvimento físico-sensório-motor, intelectual e afetivo.		• Ações de prevenção e estimulação precoce para crianças consideradas em risco; • Atendimento à criança (de outras instituições) em horários alternados, com frequência mínima de 3 dias por semana; • Apoio técnico a iniciativas de atenção à criança da comunidade.	Crianças portadoras de necessidades especiais; Crianças de 0 a 6 anos, de outras instituições e da comunidade; Dirigentes de equipes das instituições da comunidade que atuam em creche /pré-escola.
04 - Educação Escolar	Oferta de ensino fundamental a crianças, adolescentes e adultos, a partir de currículo integrado que privilegie. As Atividades nucleares (conteúdos mínimos), as complementares e de integração, como fundamentais à atenção integral.	• Ensino Fundamental: ciclo inicial e ciclo final; • Educação de Jovens e Adultos; • Educação Especial.	• Oferta de educação em tempo integral a crianças e adolescentes, no diurno, em termos de ciclo inicial e final, na seguinte proporção temporal; 50% em atividades nucleares/salas de aula, 25% em atividades complementares/sala especiais, laboratórios e outras dependências, e 25% em atividade de integração/outros programas; • Oferta de ensino fundamental a jovens e adultos; • Atendimento a classes especiais integradas ao ensino fundamental regular.	Estudantes de Ensino Fundamenta.l
05 – Esportes	Garantia, à população atendida pelo CIAC (Escola e Comunidade), da prática de atividades esportivas, esporte com lazer e outras, integrando-as equilibradamente às demais atividades curriculares e comunitárias, de forma a incorporá-las aos hábitos dos cidadãos e de maneira a contribuir para a melhoria da qualidade de vida.	• atividades esportivas; • esporte como lazer.	• Promoção/ realização de jogos, atividades lúdicas, de lazer e de iniciação esportiva.	Crianças, adolescentes, adultos e comunidade.

06 – Cultura	Democratização do acesso a atividades culturais, de lazer e recreação livres.	• Promoção Cultural; • Biblioteca;	• artes plásticas; • literária; • cênicas (teatro/corpo); • música; • cineclube; • folclore; • biblioteca.	Estudantes atendidos e comunidade.
07 – Educação para o trabalho	Estímulo a um clima de cultura para o trabalho, que favoreça e/ou possibilite a inserção produtiva e transformadora no mundo do trabalho e o aumento da produtividade compatível com a vocação econômica local.	• Reconversão Produtiva; • Iniciação ao Trabalho; • Formação Profissional; • Reciclagem Profissional; • Cultura para o Trabalho.	• Reconversão produtiva; • Iniciação ao Trabalho; • Reciclagem profissional; • Formação profissional; • Cultura para o trabalho.	Adolescentes matriculados nos CIACs, adolescentes e adultos da comunidade.
08 – Gestão	Gestão Integrada dos Programas e serviços do CIAC	• Gestão de Serviços; • Gestão de Mobilização Comunitária.	Planejamento e coordenação integrada das atividades dos núcleos, caracterizado por: serviços gerais a clientela, serviços gerais internos (manutenção preventiva, segurança, transportes e racionalização do uso de espaço físico).	Núcleos, seus serviços e respectivos profissionais, além da clientela do CIAC.
09 – Suporte Tecnológico	Apoio aos programas e serviços dos CIACs e à política de capacitação de recursos humanos	• Teledifusão; • Multimeios; • Informática; • TV Comunitária.	• Suporte tecnológico de tele-educação aos programas dos CIACs; ^[1]_{SEP} • Informática educativa e capacitação de recursos humanos em informática; • Capacitação de recursos humanos dos CIACs e de outros órgãos/instituições regionais ou locais.	Crianças, Adolescentes, adultos e comunidade.
10 – Alimentação	Alimentação para os estudantes	• Alimentação escolar.	• Alimentação diária básica para os estudantes.	Estudantes do CAIC.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (1992d)

A análise do Quadro 13 possibilita identificar dois elementos relacionados ao PMG, sendo o primeiro deles vinculado ao tempo integral e o segundo, às atividades ofertadas e ao seu público-alvo. Certamente outros estudos apontariam – e apontarão – outros elementos e outras possibilidades de análises, porém compreendemos que estes dois destaques estão relacionados aos objetivos desta pesquisa.

O documento analisado apresenta o tempo integral como um dos serviços ofertados pelo PMG no âmbito dos CIACs. Observamos que a organização desse tempo trata, de modo diferenciado, as atividades “de sala de aula”, correspondendo a, no mínimo, 50% do tempo de permanência dos estudantes na instituição, e os outros 50% estariam dedicados a atividades complementares (25%) e atividades vinculadas a outros programas ofertados (25%). Essa divisão, em percentuais, não deixa claro o quantitativo de mínimo de horas diárias associadas ao tempo integral previsto no programa., uma vez que não revela qual o tempo de permanência do estudante na escola.

Considerando tal ausência, compreendemos que essa organização do tempo pode se dar de distintas maneiras, seja dentro de uma mesma instituição – em relação ao tempo e possibilidade de permanência de cada estudante – seja entre uma unidade do CIAC comparativamente a outra – considerando que a não definição métrica do tempo integral poderia possibilitar organizações distintas em relação ao tempo mínimo de atendimento aos estudantes. Além disso, sinaliza para uma lógica de organização do tempo que pode propiciar uma desarticulação entre as ações, de modo que haja o turno da sala de aula e o turno das demais atividades, sem que estas estivessem articuladas numa proposta pedagógica. O próprio documento que orientou a elaboração da proposta pedagógica dos CIACs (AZANHÁ, 1995) não traz menção à articulação curricular entre as atividades de sala de aula e as demais, ofertadas através dos outros programas.

Em relação às atividades ofertadas no âmbito do PMG e do público alvo, podemos identificar que o referido programa vai além da oferta da escolarização, uma vez que, dos dez programas ofertados no CIACs, apenas três se referem exclusivamente à educação escolar, quais sejam: o Programa de Creche e Pré-Escola; o Programa de Educação Escolar (Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial); e o Programa de Alimentação. Os demais programas, seus subprogramas e serviços são ofertados tanto para os estudantes atendidos nos CIACs como para seus familiares e para a comunidade. Este destaque reforça o objetivo do PMG de “promover ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social, relativas à criança e ao adolescente e a sua integração na comunidade” (BRASIL, 1992d, Art. 1º).

Compreendemos que a ausência do termo “tempo integral” em documentos que regulamentaram e/ou organizaram o Programa Minha Gente, bem como as múltiplas possibilidades de métricas associadas a esse atendimento expressas no texto de Azanha (1995) são evidências que nos permitem afirmar que o referido programa não se apresentou efetivamente como uma política de tempo integral ou como uma tentativa desta política como apontado pelos estudos de Pena (2015) e Costa (2019). Compreendemos e identificamos o PMG como uma tentativa de implementação de uma política de proteção integral, através da oferta de ações integradas de saúde, assistência, promoção social e educação, que tinha o tempo integral como um dos “serviços” (BRASIL, 1992d) a serem ofertados. Consideramos ainda que a ausência de regulamentação sobre o tempo integral, seja anterior ao programa ou no âmbito do mesmo, pode ter contribuído para o seu esquecimento no curto período de duração do PMG ou ainda, as múltiplas possibilidades de ofertas de carga horária diária.

Convém destacar que, independentemente da proposta de ação de política pública a sua materialização só é possível com o necessário provimento de recursos financeiros para a sua efetivação. No âmbito do Programa Minha Gente, os documentos que o regulamentaram não abordam as **fontes de financiamento** através das quais o programa se manteria. O estudo de Pena (2015, p. 51) aponta essa fragilidade ao sinalizar que “a análise geral sobre o conteúdo do texto (*do programa*) demonstra um tratamento superficial para diversos temas (caso do financiamento, por exemplo)”.

Em dezembro de 1991, o deputado federal Raul Pont, do Partido dos Trabalhadores (PT) do Rio Grande de Sul (RS), conjuntamente com a deputada Maria Luiza Fontenelle, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) do Ceará e o deputado Celso Bernadi, do Partido Democrático Social (PDS) do RS, elaboraram um parecer⁵¹ sobre o Projeto Minha Gente, no qual foi evidenciado que, para o ano de 1992, havia a previsão de destinação de 346 bilhões de Cruzeiros, moeda corrente à época, exclusivamente para a construção dos CIACs. De acordo com o parecer, este montante seria garantido a partir das seguintes fontes: 56 bilhões advindos do Ministério da Educação, 65 bilhões do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), 45 bilhões do Ministério da Ação Social e 180 bilhões do Ministério da Saúde.

O parecer esclarece que tais valores se referem exclusivamente à construção dos prédios dos CIACs, de modo que os valores referentes à aquisição de terrenos para a

⁵¹ Parecer publicado na Revista Educação e Sociedade, no mês de dezembro de 1991.

efetivação do projeto, de responsabilidade das prefeituras, não estavam contabilizados (PONT; FONTENELLE; BERNARDI, 1991). Especificamente em relação aos recursos advindos do MEC e do FNDE, as duas principais fontes de recursos à época – mantendo-se nos dias atuais – eram: a vinculação constitucional dos recursos, determinada pelo artigo 212 da Constituição Federal, constituindo-se como a principal fonte de recursos para a área; e o Salário-Educação, a segunda maior fonte de recursos para a educação.

O parecer dos deputados (PONT; FONTENELLE; BERNARDI, 1991) evidencia a incapacidade de alguns municípios brasileiros em arcar com a sua parte nos convênios relacionados ao projeto, tendo em vista o altíssimo custo associado à aquisição do terreno e, posteriormente, à garantia da efetivação dos serviços no interior dos CIACs.

De tal modo, é possível identificar que o financiamento do Programa Minha Gente além de ser um grande desafio, considerando o contexto de crise financeira vivenciada no País, não apresenta com clareza as fontes de recurso para a sua consecução. E ainda, amplia os desafios associados aos municípios que, além de lidarem com as suas responsabilidades sobre a escolaridade obrigatória, se veriam obrigados ainda a garantir ações grandiosas relacionadas ao PMG.

Sobre a sua **operacionalização**, o Programa Minha Gente, de âmbito nacional e organizado pela União, traz os limites deste ente federado em relação à estrutura, ao funcionamento e à organização das políticas educacionais nas instâncias subnacionais, determinadas pelo Constituição Federal de 1988.

A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória. (BRASIL, 1988, Art. 211, § 1º).

Para a apresentação da operacionalização do Programa Minha Gente, utilizamos o documento “Informações Básicas sobre o Projeto Minha Gente” (BRASIL, 1992), que apresentava os principais elementos para a efetivação do referido programa. Para que as instâncias subnacionais pudessem ter acesso ao programa, o referido documento apontava para a necessidade de haver interesse da comunidade para a sua implementação; para a existência de demanda efetiva, vinculada ao público-alvo do programa; para a disponibilidade de terreno, a cargo da prefeitura e/ou de entidades sem fins lucrativos, para a construção do CIAC; e para a capacidade de essas instituições administrarem e operacionalizarem os serviços ofertados pelo programa (BRASIL, 1992).

Em relação às entidades de gestão envolvidas no programa, o referido documento de 1992 apresenta três entidades responsáveis pela efetivação do PMG, quais sejam: 1. entidade promotora; 2. entidade empreendedora; e 3. entidade operadora (BRASIL, 1992).

A entidade promotora estava a cargo do governo federal que, com o apoio dos estados, assume a responsabilidade de construção do CIACs e de garantir os equipamentos necessários para a sua efetivação, além de exercer o papel de coordenação geral do projeto e de garantir o suporte técnico e operacional para a sua efetivação. Em relação à entidade empreendedora, o documento de 1992 estabelece que é seu papel “ceder ou doar o terreno onde deverá ser construído o CIAC e responsabilizar-se pela sua administração geral” (BRASIL, 1992, p. 3). E esta poderia ser uma instituição pública – em geral a prefeitura – ou uma instituição sem fins lucrativos. Já a entidade operadora estava relacionada à efetivação dos serviços no interior dos CIACs, podendo ser instituição pública, com serviços de educação escolar, por exemplo, e instituição privada sem fins lucrativos.

Essa divisão de papéis, por meio das entidades, pode evidenciar um esforço de articulação do governo federal com as instâncias subnacionais, de modo que a União pudesse cumprir o seu papel de assistência técnica e financeira às instâncias subnacionais para a efetivação de ações vinculadas à escolaridade obrigatória, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988. Entretanto, destacamos a inserção das instituições sem fins lucrativos no âmbito do programa, o que evidencia o mo(vi)mento vivenciado na década de 1990 de articulação do Estado brasileiro com as organizações não governamentais para a execução de ações, em especial aquelas vinculadas às políticas sociais.

Compreendemos que o modelo de gestão experimentado pelo PMG se aproxima da perspectiva epistemológica de descentralização das políticas educacionais apontada pelo Banco Mundial, que, de acordo com o estudo de Almeida (2011), é caracterizada como a transferência de autoridade e responsabilidade do governo central para governos locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado.

De modo a dar consecução à operacionalização do programa, foi prevista a efetivação de convênios com os estados e com as entidades envolvidas na gestão do programa. Os convênios apresentados pelo documento “Informações Básicas sobre o Projeto Minha Gente” (BRASIL, 1992) foram: 1. convênio com estados; 2. convênio de

implantação; 3. convênio instituidor da unidade de serviços; e 4. convênio de ajustes e implementação.

O convênio com os estados previa que estes realizassem uma análise preliminar dos pleitos de implementação do programa, por parte das entidades empreendedoras e operadoras. A decisão final estava a cargo do governo federal, que constituiu uma comissão para análise das solicitações; entretanto, os estados tinham o importante papel de ratificar – ou não – essas solicitações. O convênio de implantação era celebrado entre o governo federal, através do MEC, e a entidade empreendedora, a qual se responsabilizava pela seleção e pelo treinamento dos recursos humanos envolvidos nos serviços ofertados pelo PMG e no acompanhamento e instalação das obras e dos equipamentos.

O convênio instituidor dos serviços estava relacionado ao estabelecimento da relação jurídica entre o governo federal e as entidades empreendedoras e operadoras, de modo a concretizar a articulação e operacionalização das ações para a efetivação dos serviços prestados no interior dos CIACs. Por fim, o convênio de ajustes e implementação, de acordo com o documento “Informações Básicas ...” (BRASIL, 1992), deveria ser estabelecido anualmente para definir o repasse financeiro para a o funcionamento das unidades de serviços presentes no CIACs, para o comprometimento das contrapartidas inerentes à entidade empreendedora, para o funcionamento do programa e, ainda, para o desenvolvimento dos recursos humanos.

Compreendemos que os convênios de gestão visavam efetivar as articulações necessárias para a concretização do PMG, em especial por se tratar de um programa de articulação de setores das políticas públicas e também de ações da sociedade civil. A necessidade do estabelecimento de convênios para a execução do PMG pode estar ligada à inexistência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados. Tal carência no âmbito da educação vem sendo historicamente compensada pelo uso de estratégias complementares, como documentos que determinam formas de colaboração, entre os entes federados, em políticas e ações específicas (COSTA, 2010; COSTA, 2019).

Sobre os **grupos atendidos** no Programa Minha Gente, podemos identificar, a partir da análise dos documentos que o regulamentaram (BRASIL, 1991, 1991a, 1992, 1992a; 1992b; 1992c), a existência de dois públicos prioritários: os sujeitos atendidos na educação escolar através da creche, pré-escola, ensino fundamental e educação de jovens e adultos, e os sujeitos atendidos em todos os demais serviços ofertados pelo programa, vinculados a ações de promoção e assistência social, saúde e trabalho.

É importante ressaltar que aos sujeitos atendidos na educação escolar também eram oportunizados os atendimentos nos demais serviços ofertados no âmbito dos CIACs, mas o inverso não era permitido. Apesar de os documentos que regulamentaram o programa não definirem *ipis verbis* o público-alvo, as atividades ofertadas no âmbito dos CIACs apontavam para a focalização em grupos vulneráveis, o que pode ser observado nos decretos, a exemplo do Decreto de 14 de maio de 1991, que instituiu o programa e apontava que a finalidade do PMG era “desenvolver ações integradas de educação, saúde, assistências e promoção social, relativas à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1991, Art. 1º).

Além disso, os estudos de Kramer (1991), Ferreti (1992), Melo (1995), Pena (2015) e Costa (2019) registram a priorização do programa nas camadas vulneráveis da população brasileira. Afinal, um programa com foco na promoção social não atenderia a elite e a classe média brasileira, uma vez que estas já dispunham de estrutura, de privilégios e do financiamento para a sua promoção social.

A focalização dada às camadas mais vulneráveis da população, além de estar em consonância com as orientações internacionais, no sentido de suavizar a pobreza e buscar a ampliação marginal da escolarização da população como estratégia para atender às novas demandas do capitalismo, evidencia também o projeto de “direita populista” (SINGER, 199) presente no governo Collor. Kramer (1991) evidencia a estreita relação entre os CIACs e os discursos de proteção e contenção da pobreza presentes no Serviço de Assistência a Menores (SAM) de 1941 que, posteriormente foram substituídos pelo Funabem, no ano de 1964. Nesse sentido, a integração dos serviços proposta pelos PMG tinha mais afinidade com a ideia de contenção da pobreza e de sua retirada das ruas, numa lógica de limpeza social, do que com a efetiva – e necessária – mudança nas estruturas que sustentam as desigualdades.

Resumidamente, em relação ao PMG e no âmbito dos elementos escolhidos para a apresentação da política, podemos constatar que a expressão “tempo integral” não foi reforçada no âmbito dos documentos que regulamentaram e organizaram o PMG e ainda, que não havia uma definição sobre a métrica do quantitativo das horas associadas à ampliação da jornada escolar. Em relação às fontes de financiamento do programa, apesar de haver uma determinação na Constituição Federal (1988) acerca da vinculação de percentual mínimo da receita resultante de impostos a ser aplicado na manutenção e no desenvolvimento do ensino e sobre o Salário-Educação, os documentos não apresentam quais seriam as fontes utilizadas para a execução do programa. Afora isso, podemos

identificar que o PMG amplia os desafios no âmbito dos municípios, uma vez que, além de lidarem com as suas responsabilidades determinadas pela nova constituição, eles ainda se veriam obrigados a garantir ações grandiosas relacionadas ao PMG.

A operacionalização do programa dava-se a partir de convênios que objetivavam efetivar as articulações necessárias para a implementação do programa. Destacamos ainda que a necessidade do estabelecimento de convênios estava ligada à inexistência da regulamentação do regime de colaboração entre os entes federados, o que demandava a pactuação de formas específicas de colaboração no âmbito de cada política. No que tange aos grupos atendidos, identificamos: 1. a priorização das camadas sociais mais vulneráveis da população; e, 2. que o programa não se destinava exclusivamente aos estudantes, mas abarcava toda a comunidade – vulnerável – com ações voltadas para políticas de saúde, assistência, esportes e trabalho.

Diante do exposto nesta seção, compreendemos que o Programa Minha Gente é marcado pela desarticulação desde a sua elaboração até o seu curto processo de implementação. Além disso, efetivamente, o PMG constituiu-se como uma política de proteção social que teria o tempo integral como um dos seus elementos basilares. O uso do verbo ter no futuro do pretérito foi proposital, uma vez que este estudo evidenciou que, efetivamente, o tempo integral não se materializou nessa política, seja pela ausência de uma regulamentação que o caracterizasse, ou pelo fato de a expressão “tempo integral” ter sido suprimida dos documentos que normatizaram o PMG após a sua criação pelo Decreto de 14 de maio de 1991.

O Programa Minha Gente, assim como o governo Collor, teve uma curta duração. No ano de 1992, após ter sido afastado da presidência da república, assumiu o cargo o seu vice, Itamar Franco, que no ano seguinte – 1993 – instituiu o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), o qual previu que “a programação orçamentária e financeira estabelecida para o Projeto Minha Gente e ações inerentes à sua operacionalização são transferidas para a Secretaria de Projetos Educacionais Especiais, visando a execução do PRONAICA” (BRASIL, 1993, Art. 4º). Assim, compreendemos que o Programa Minha Gente foi suplantado pelo PRONAICA, apesar de o texto de instituição do segundo programa não ter, efetivamente, revogado o primeiro.

4.1.2. Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica)

O governo de Itamar Franco (1992–1994) apontou as diretrizes governamentais para a área da educação por meio do Plano Decenal de Educação para Todos 1993–2003, elaborado conforme a coordenação do MEC, sob a influência da Conferência Educação para Todos, realizada em Jomtiem (Tailândia) no início da década (1990) (YANAGUITA, 2011). O referido plano buscava constituir-se como um “conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica” (BRASIL, 1993, p. 15).

Esse plano trouxe como elemento principal o foco na descentralização, compreendida como um elemento capaz de oportunizar o aumento da produtividade e da competitividade nas instituições escolares – lógica do setor privado – e a busca por conceder às escolas uma maior autonomia – aqui sob a perspectiva da responsabilização das instituições escolares (YANAGUITA, 2011). Além disso, o governo de Itamar Franco foi marcado pela reforma neoliberal no que tange às políticas de proteção social às camadas sociais mais vulneráveis (FAGNANI, 2017). Aqui a proteção social é vista sob a perspectiva da “suavização da pobreza” (MOTTA, 2008), e não do seu enfrentamento.

Sob essa pauta, o governo federal instituiu o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), por meio da Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993. A análise de Vieira (2000) sobre as ações do governo federal em relação às políticas educacionais apontou para a focalização no ensino fundamental que, de acordo com a Lei 5.692/71 e a Constituição Federal de 1988, se configurava como escolaridade obrigatória. Além disso, a autora sinaliza ainda que o Pronaica se consolidou como o carro chefe das ações do Ministério da Educação daquele governo (VIEIRA, 2000).

O Pronaica foi instituído com o objetivo de “integrar e articular ações de apoio à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1993, Art. 1º) através da oferta de atividades de mobilização comunitária, educação escolar, saúde, segurança e assistência a crianças com deficiência. A referida lei determinava ainda que as ações do programa seriam coordenadas pelo Ministério da Educação e do Desporto, a partir da integração com outras ações setoriais para a garantia da “promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1993, Art. 3º). Assim como ocorreu com o Programa Minha

Gente, o Pronaica previa que suas ações ocorreriam em Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs).

Essa aproximação do Pronaica com os objetivos expressos nos textos do Programa Minha Gente sinaliza que as ações do ministro da educação, Murilo Hingel, estavam alinhadas não apenas com o programa que o antecedeu, mas com as orientações expressas na Cúpula Mundial pela Criança, realizada no ano de 1990, e no Estatuto da Criança e do Adolescente, também editado no mesmo ano (CUNHA; GAUBIO; BRITO, 2016; COSTA, 2019). Destacamos ainda o alinhamento do referido programa com os documentos editados pelo Promedlac, no âmbito do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe, que apontavam para a necessidade de ações de proteção social e escolarização das crianças e dos adolescentes em idade escolar; alinhava-se também com os planos editados no âmbito do Mercosul que, de maneira mais tímida, não apresentavam efetivamente avanços em relação às políticas educacionais, mas reiteravam textos internacionais que faziam recomendações para as políticas educacionais na esfera da América Latina e Caribe.

Entretanto, os jornais da época, a exemplo do Jornal O Globo, destacavam as diferenças entre os CIACs, de Collor, e os CAICs, de Itamar, talvez numa tentativa de dar destaque às diferenças entre os dois governos.

Figura 8 – Jornal O Globo de 10 de maio de 1993.

Segunda-feira, 10 de maio de 1993

Com letras trocadas, Ciacs consumirão US\$ 3 bi até 95

JOSÉ REZENDE Jr

BRASÍLIA — Entre os Ciacs de Collor e os Caics de Itamar há um pouco mais que uma inversão de vogais. Pelo menos é o que garantem os atuais encarregados de administrar, em metas menos ambiciosas, o projeto que foi a menina dos olhos do presidente afastado e já consumiu US\$ 1 bilhão. A troca de letras significa que, além do investimento acumulado até o ano passado, os Caics deverão consumir mais US\$ 3 bilhões de 93 a 95. Apenas este ano serão gastos US\$ 425 milhões, quase a metade do que já foi consumido.

O ex-presidente quis espalhar 5 mil centros integrados de apoio à criança pelo Brasil. Hoje, as 14 fábricas de Ciacs, que custaram US\$ 50 milhões aos cofres públicos, estão praticamente ociosas, operando somente com um terço de sua capacidade. A tarefa da Secretaria de Projetos Educacionais Especiais (Sepespe), do MEC, encarregada da administração dos Caics, além de inverter a ordem do "i" e do "a", é readequar todos os Centros Integrados de Apoio à Criança, inaugurados ou com a construção iniciada na era Collor, à nova concepção dos Centros de Atenção Integral à Criança.

Existem apenas 20 Caics (ex-Ciacs) funcionando, nem sempre como o desejado, além de 25 inaugurados e mais 155 em construção, num total de 200. O titular da Sepespe, Cleto de Assis, deixa claro que o projeto não é um problema fácil de se resolver.

— Felizmente, não tínhamos um grande número de centros já prontos — desabafo Assis.

Agora, a Secretaria está investindo, no treinamento de 200 diretores-gerais, 1,6 mil gerentes dos programas oferecidos e 40 mil funcionários, apenas nesse primeiro semestre.

A anunciada preocupação pedagógica, no entanto, não descarta a construção de outras unidades — estão previstas obras para instalação de 160 novos Caics. Os investimentos incluem a integração de todos os oito serviços oferecidos: creche e educação pré-escolar, educação escolar, esportes, cultura, educação para o trabalho, promoção da saúde da criança e do adolescente, alimentação e proteção especial à criança e à família. Esse último prevê a contratação de psicólogos e advogados, para atuar em casos como maus-tratos a crianças, por exemplo.

Tudo isso a um custo mensal de US\$ 50 por criança — dos quais 50% consumidos pela alimentação — a serem pagos pelos empreendedores (estados ou municípios). Uma pechincha, segundo Assis, que cita como exemplo que cada detento custa US\$ 250 por mês no Paraná:

— Vale a pena gastar US\$ 50 por mês com uma criança, para evitar que ela se transforme numa consumidora irreversível de US\$ 250 mensais.

O Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica), sucessor do finado Programa Minha Gente, de Collor, prevê a participação da comunidade em todo o processo, inclusive na administração de alguns serviços, como a creche do Caic da Vila Paranoá, em Brasília, o primeiro inaugurado no Brasil, que é gerida pela associação de moradores local.



Caic da Vila Paranoá, em Brasília, o primeiro Caic inaugurado por Collor: comunidade ajuda a administrar

Fonte: Jornal O Globo de 10 de maio de 1993.

Apesar de o título da reportagem evidenciar “apenas” as trocas de letras entre CIACs e CAICs, o texto sugere que o novo programa possibilitaria a correção dos erros apresentados naquele que o antecederia e, ainda, a aproximação com a comunidade, inexistente no Projeto Minha Gente.

No ano de 1994, foi editado o Decreto nº 1.056, de 11 de fevereiro, regulamentando a lei que criou o Pronaica e determinando que o programa promoveria “ações de atenção integral a crianças e adolescentes, de forma descentralizada, articulada e integrada, por meio de órgãos federais, estaduais, municipais, organizações não governamentais e com a cooperação de organismos internacionais” (BRASIL, 1994, Art 1º). Destacamos a centralidade da perspectiva da proteção integral às crianças e aos adolescentes presente nos dois documentos apresentados. Para Costa (2019), as ideias de proteção social e de atenção às necessidades de desenvolvimento desses sujeitos estão fundamentadas em textos internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente, editada pela ONU, e em legislações internas, como a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990).

Além dos ordenamentos normativos já apresentados sobre o Pronaica, o governo federal também editou documentos que objetivavam apresentar e organizar o programa no território nacional: 1. Pronaica: concepção geral – versão condensada; 2. Pronaica: subprogramas e ações; 3. Pronaica: Quadro de recursos humanos das unidades de serviço; 4. Manual de suporte técnico; e 5. Educação para participação. Em sua análise sobre os referidos documentos, Costa (2019, p. 149) sinaliza para o destaque dado à “atenção integral também como estratégia para o desenvolvimento de ações integradas, visando o atendimento das necessidades das crianças e dos adolescentes”. Desse modo, a proteção social só seria possível através da superação das ações setorializadas, por meio da articulação de políticas conjuntas para a garantia do desenvolvimento pleno das crianças e dos adolescentes (COSTA, 2019).

No que diz respeito à **regulamentação do tempo ampliado** e sua caracterização, é importante ressaltar a inexistência de uma definição, no âmbito nacional, para o tempo integral. Tanto a Lei nº 8.642 (BRASIL, 1993), que criou o Pronaica, como o Decreto nº 1.056 (BRASIL, 1994), que o regulamentou, não mencionavam a expressão “tempo integral”. A ausência de tal termo nos leva a compreender que, assim como ocorreu no PMG, o foco do Pronaica não estava na consolidação de uma política de tempo integral

como estratégia para a proteção social, mas, sim, na construção de uma política de proteção da infância e da adolescência que tinha tempo integral como uma de suas estratégias.

A expressão “tempo integral” foi mencionada no documento “Pronaica: subprogramas e ações” (BRASIL, 1994a), que apresentava as diretrizes e as concepções do programa apenas em relação à Educação Infantil, conforme pode ser observado no Quadro 14, que apresenta os subprogramas vinculados ao Pronaica.

Quadro 14 - Subprogramas vinculados ao Pronaica

Subprograma	Objetivos	Serviços	Público Atendido
01 – Proteção Especial à Criança e à Família	Promoção e defesa dos direitos das crianças, adolescentes e familiares, quando em situação de risco pessoal e social, extensivas à comunidade interna e externa da Unidade de Serviços, em integração com entidades comunitárias.	• apoio e orientação sociofamiliar; • estímulo à formação e ao desenvolvimento de grupos ou associações; • recebimento/encaminhamento de denúncias de violência contra crianças e adolescentes matriculados na U.S. e seus familiares, e outros membros da comunidade; • encaminhamento dos usuários a instituições especializadas, quando necessário; • incentivo e apoio a programas voltados para a proteção de crianças e adolescentes.	Crianças e adolescentes matriculados na U.S. e seus familiares, e outros membros da comunidade em situação de risco pessoal e social.
02 – Promoção da Saúde da Criança e do Adolescente	Promoção da saúde dos usuários da U.S., em interface permanente com a família e a comunidade local, com destaque para as ações de auto-cuidado, entendido como a responsabilidade das pessoas na preservação da sua saúde, visando à melhoria de qualidade de vida individual e coletiva.	• orientação e atendimento aos usuários, conforme as ações do Subprograma; • participação nos programas de saúde; • encaminhamento dos usuários ao SUS, quando necessário.	Crianças, adolescentes, jovens e adultos matriculados na U.S.; familiares e membros da comunidade.
03 – Educação Infantil	Atendimento a crianças a partir do quarto mês até 6 anos de idade, em tempo integral ou parcial, compreendendo guarda, higiene, alimentação, estimulação Psicopedagógica e desenvolvimento físico-sensório-motor, intelectual e afetivo.	• atendimento às crianças da creche e da pré-escola; • acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento das crianças; • ações educativas sistemáticas junto às famílias das crianças atendidas; • ações de prevenção e estimulação precoce para crianças consideradas em risco ou com necessidades especiais; • atendimento a crianças de outras instituições; • assistência técnica a creches locais.	Crianças de 4 meses a 3 anos (creche da U.S.); de 4 a 6 anos (pré-escola da U.S.), de 0 a 6 anos (de outras instituições e da comunidade); núcleo familiar das crianças atendidas; dirigentes e equipes das instituições da comunidade que atuam em creches/pré-escolas.
04 – Educação Escolar	Oferta de ensino fundamental – ciclos inicial e final – a crianças, adolescentes, jovens e adultos, a partir de currículo aberto, flexível e integrado que privilegie as atividades nucleares (conteúdos	• oferta de ensino fundamental a crianças e adolescentes, no período diurno, em atividades nucleares/salas de aula, em atividades complementares/salas especiais, laboratórios e	Crianças, adolescentes, jovens e adultos matriculados no ensino fundamental (diurno e noturno) da U.S..

	mínimos obrigatórios), as complementares (complementação curricular por meio de exercícios, oficinas e laboratórios pedagógicos diferenciados, configurados conceitualmente como "artes práticas") e as de integração (exercício da articulação dos conteúdos dos diversos Subprogramas).	outras dependências, e em atividades de integração/outras Subprogramas; • oferta de ensino fundamental a jovens e adultos, no período noturno, em atividades nucleares, complementares e de integração; • atendimento especial aos alunos portadores de deficiências.	
05 – Esportes	Oferta e disseminação das práticas esportivas e lúdicas como processo educativo e de lazer.	• oferta da prática da educação física; • oferta de atividades lúdicas, de lazer e de iniciação e aperfeiçoamento esportivo.	Crianças, adolescentes, jovens e adultos matriculados na U.S.; comunidade.
06 – Cultura	Promoção, difusão e valorização da cultura universal/local, em suas diversas formas de expressão, com ênfase nas atividades de leitura, pesquisa e desenvolvimento de projetos e eventos.	• promoção de atividades de leitura, pesquisa, organização e desenvolvimento de eventos e projetos; oficinas de artes plásticas, cênicas, música, entre outras, para os usuários matriculados na U.S. e para a comunidade; • utilização da biblioteca como espaço de apoio ao desenvolvimento curricular do ensino fundamental e de promoção da cultura, por meio de atividades extensivas à comunidade; • apoio e incentivo à formação de grupos voltados a atividades culturais, na comunidade.	Crianças, adolescentes, jovens e adultos matriculados na U.S.; comunidade.
07 – Educação para o trabalho	Desenvolvimento de ações que estimulem a formação de uma cultura do trabalho e a aquisição de habilidades técnicas básicas específicas, conforme as expectativas da comunidade e os recursos locais.	• promoção de atividades voltadas à formação e à disseminação de uma cultura do trabalho; • oferta de atividades de iniciação, formação, qualificação, aperfeiçoamento e reciclagem profissional, e reconversão produtiva, segundo áreas de interesse e perfil do mercado de trabalho local.	Crianças, adolescentes, jovens e adultos matriculados na U.S.; comunidade.
08 – Alimentação	Suprimento das necessidades alimentares e nutricionais básicas dos usuários da Unidade de Serviços e promoção de atividades de educação alimentar.	• atendimento diário com desjejum, almoço e lanche aos usuários da creche, pré-escola e ensino fundamental, observando-se as necessidades nutricionais de cada grupo; • atendimento diário aos jovens e adultos com refeição ligeira, no início das atividades do período noturno; • orientação aos usuários matriculados na U.S. e à comunidade sobre hábitos alimentares; • estímulo a iniciativas de alimentação alternativa e de produção de alimentos.	Crianças, adolescentes, jovens e adultos usuários da U.S.; a comunidade, para as atividades de educação alimentar.

09 – Suporte Tecnológico	Provimento de recursos e meios técnicos – teledifusão, multimeios, informática e outros – para o desenvolvimento do PRONAICA e de seus subprogramas, garantindo sua permanente atualização, integração e qualidade.	• suporte tecnológico de tele-educação aos Subprogramas das Unidades de Serviços; • informática educativa e capacitação de recursos humanos em Informática; • capacitação de recursos humanos das Unidades de Serviços e de outros órgãos/ instituições regionais ou locais; • prestação de serviços de teledifusão educativa e cultural extensivos à comunidade.	Crianças, adolescentes, jovens e adultos das U.S.; equipes técnicas de apoio e instâncias promotoras do PRONAICA; comunidade.
10 – Gestão	Provimento das condições operacionais necessárias à implantação e ao desenvolvimento da Atenção Integral na U.S., com eficiência e eficácia, dentro dos princípios e diretrizes estabelecidos no PRONAICA.	• planejamento e coordenação integrada das atividades dos Subprogramas.	Subprogramas da U.S.
11 – Mobilização	Estímulo à organização e ao desenvolvimento da comunidade e às diversas formas de sua participação em todas as fases de implantação e de funcionamento da U.S..	• apoio à organização e ao desenvolvimento de grupos comunitários voltados aos interesses locais; • formulação e acompanhamento de modelos de gestão compartilhada da U.S., em articulação com a comunidade.	Subprogramas da U.S. e comunidade.

Fonte: Elaboração própria com base em BRASIL (1994a).

Ao analisarmos o Quadro 14, podemos identificar que a expressão “Tempo Integral” está vinculada exclusivamente à Educação Infantil que, à época da implementação do Pronaica não se constituía como etapa de matrícula obrigatória. Desse modo, podemos compreendê-lo como um programa que buscava a proteção social de crianças e adolescentes.

Em relação às atividades educativas no âmbito do Pronaica, observamos sua oferta muito além da escolarização, uma vez que, assim como ocorreu no PMG, há uma gama de atividades, vinculadas a subprogramas que objetivavam atender a toda a comunidade, reforçando o objetivo de “integrar e articular ações de apoio à criança e ao adolescente” (BRASIL, 1993, Art. 1).

Além disso, por meio do estudo de Sobrinho e Parente (1995) é possível observar que o tempo integral não esteve presente na efetivação das ações do Pronaica.

Cabe mencionar ainda que o atendimento em tempo integral: nos 146 CAIC's em funcionamento, a jornada escolar é de apenas seis horas. Essa redução do tempo de permanência da criança no centro está próxima do que aconteceu com experiências semelhantes como a dos CIEP's, em que muitos passaram a funcionar em dois turnos, perdendo sua característica de centros de atendimento em tempo integral. (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p.21).

A afirmação expressa neste estudo, ao utilizar a expressão “jornada escolar de apenas seis horas”, no leva a depreender que o tempo diário de atendimento aos estudantes deveria ser superior aquele efetivado nos CAICs.

No que diz respeito às **fontes de financiamento** para o Pronaica, o documento “CAIC: Solução ou Problema” (SOBRINHO; PARENTE, 1995) revela que se trata de uma ação compartilhada entre os entes federados. No documento, a União ficaria responsável: pela elaboração do projeto arquitetônico e de engenharia e de construção dos CIACs; pela garantia de equipe de coordenação geral e técnica – no âmbito nacional; pela realização de pesquisas sobre o programa e para o seu fortalecimento; e, ainda, pela assistência aos estudantes (em alimentação escolar e livro didático), através de programa executado pela Fundação de Assistência ao Estudante (FAE)⁵².

⁵² A Fundação de Assistência ao Estudante foi criada por meio da Lei nº 7.091 de 1983, alterando e ampliando a abrangência das ações da Fundação Nacional do Material Escolar (FNME), criada em 1967. A FAE foi extinta no ano de 1997 e, durante a sua existência, teve como finalidade dar assistência educacional aos estudantes da pré-escola, do ensino fundamental e do ensino médio (BRASIL, 1983).

De acordo com o documento (SOBRINHO; PARENTE, 1995), os estados deveriam assegurar os recursos humanos, tais como docentes e dirigentes, para o pleno funcionamento dos CIACs e, ainda, compartilhar com os municípios a garantia de recursos para despesas de operação e manutenção dos Centros. Aos municípios caberia, além da sua corresponsabilidade com os estados na manutenção dos CIACs, a aquisição dos terrenos para a construção dos centros. De acordo com Sobrinho e Parente (1995, p. 11), o papel dos municípios quanto ao financiamento do programa seria garantido a partir “do uso de recursos próprios ou do apoio financeiro do estadual, de organismos privados e da comunidade local”.

Entretanto, a viabilidade de compartilhamento de responsabilidade pode ser questionada ao se considerarem os altos custos associados à efetivação do projeto. O estudo de Sobrinho e Parente (1995) nos mostra que, para a construção de cada unidade de CIAC, haveria um custo médio de US\$ 2 milhões, sem incluir os custos referentes à aquisição do terreno que, conforme já evidenciado, eram de responsabilidade das prefeituras. Além disso, para se equipar um CIAC, tornando-o efetivo para suas ações, seriam necessários mais US\$ 200 mil, o que sinalizava que “o custo total de uma unidade de serviço [CIAC], construída e devidamente equipada, corresponde, em média, a cerca de dois milhões e duzentos mil dólares” (SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 15).

O estudo de Costa (2019) indicou que os altos custos relacionados à aquisição dos terrenos e à operacionalização e manutenção dos CIACs comprometiam o (baixo) orçamento das prefeituras e dos estados, o que aumentava a dificuldade de efetivação do programa e dos atendimentos por ele estipulados. De tal modo, a perspectiva de uma ação compartilhada entre os entes federados em relação ao financiamento do programa, conforme apontada nos estudos de Freitas e Galter (2007) e Costa (2019), não se deu sob a perspectiva de equidade, uma vez que o programa estipulou as obrigações com seu financiamento por parte das instâncias subnacionais desconsiderando as desigualdades históricas, administrativas e econômicas presentes no País.

Sobre a **operacionalização** do programa, o Decreto nº 1.056/1994 determinou:

Art. 1º O Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (Pronaica) promoverá e coordenará o desenvolvimento de ações de atenção integral a crianças e adolescentes, de forma descentralizada, articulada e integrada, por meio de órgãos federais, estaduais, municipais, organizações não-governamentais e com a cooperação de organismos internacionais. (BRASIL, 1994, Art. 1º)

Destacamos que o referido programa seria implementado a partir da articulação de ações sob a responsabilidade dos entes federados, dentro da perspectiva da descentralização. Convém ressaltar aqui a diversidade de compreensões associadas ao termo descentralização que, conforme já apresentando neste estudo, pode estar relacionado tanto à possibilidade de maior autonomia quanto também à responsabilização dos poderes locais.

Além disso, o referido decreto está em sintonia com a Declaração de Jomtiem, no que diz respeito à necessidade de articulação entre diversos setores da sociedade para a garantia do direito à educação. E, ainda, a presença do termo “cooperação dos organismos internacionais” reforça a evidência já dada neste estudo sobre o papel de tais organismos na elaboração de políticas educacionais na América Latina.

O Decreto nº 1.056/1994 determinou ainda o papel do governo federal como responsável pelo apoio técnico, financeiro e de articulação do programa no território nacional, de modo a ocorrer de forma direta ou em cooperação com os governos das instâncias subnacionais (BRASIL, 1994, Art. 4º). Ademais, criaram-se duas unidades organizacionais para a gestão do programa no âmbito nacional, quais sejam, a Comissão Interministerial do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente e o Comitê Executivo do programa.

À Comissão Interministerial do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente foi definido o papel de “planejamento do Programa e da articulação das atividades dos órgãos federais que participam de suas ações” (BRASIL, 1994, Art. 5º). A referida comissão seria integrada pelo Ministério da Educação e do Desporto, juntamente com ministérios e secretarias vinculadas às políticas sociais, sendo responsável pelo planejamento, acompanhamento e pela avaliação das ações do programa no âmbito nacional (BRASIL, 1994, Art. 6º e 7º).

O Comitê Executivo teve o papel de assessorar a Comissão Interministerial e era composto por um representante de cada ministério e secretaria envolvido nas ações do programa. Ao comitê competiam as ações de articulação das ações setoriais de atenção integral à criança e ao adolescente, a proposição de planos anuais e plurianuais de trabalho, o estabelecimento de programação orçamentária para o programa, a promoção de interação dos órgãos governamentais e não governamentais, bem como o acompanhamento e a avaliação do Programa e seus planos anuais (BRASIL, 1994, Art. 7º).

De modo a dar consecução e articulação ao Pronaica, o governo federal instituiu, no âmbito do MEC, a Secretaria Nacional de Projetos Educacionais Especiais (Sepespe), que atuou como órgão responsável pela articulação do MEC com as secretarias de educação das instâncias subnacionais, para agir no planejamento, na construção, na operacionalização e na fiscalização dos CAICs (COSTA, 2019). Além disso, a Sepespe também era responsável pela celebração de convênios com os estados e municípios para a implementação do Programa nas instâncias subnacionais (COSTA, 2019).

Sobre os **grupos atendidos** no Pronaica, assim como ocorreu no PMG, observamos a priorização em dois grupos, quais sejam: os sujeitos atendidos na educação escolar e os sujeitos atendidos em todos os demais serviços ofertados pelo programa. A priorização do atendimento nas camadas mais vulneráveis da população era compreendida como uma estratégia de garantia da “promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente” (BRASIL, 1993, Art. 3º).

Documentos editados pelo governo federal para a regulamentação do programa (BRASIL, 1993, 1994) apontam para o seu objetivo de dar atenção integral às crianças e aos adolescentes através da garantia do seu pleno desenvolvimento e da universalização do atendimento às necessidades básicas desses sujeitos. Assim, tal qual ocorreu no PMG, o Pronaica previa a consecução de ações não apenas para os sujeitos em idade escolar, mas também para a comunidade geral, conforme já evidenciado no Quadro 13, que apresentou as atividades ofertadas no âmbito dos CIACs. Destacamos também que o referido programa estava em consonância com as orientações de organismos internacionais, que sinalizavam a necessidade de ações com foco na suavização da pobreza e na ampliação (marginal) da escolarização da população, de modo a atender às demandas do desenvolvimentismo neoliberal.

Em relação ao Pronaica, no âmbito dos elementos escolhidos para a apresentação da política, podemos constatar a permanência daquilo que caracterizou o PMG. Observamos a ausência de definições acerca das fontes de financiamento que possibilitaram a implementação do Pronaica, caracterizando-se, assim como ocorreu no PMG, pela responsabilização das instâncias subnacionais, em relação aos custos associados à manutenção de funcionamento dos CAICs.

A operacionalização do programa também se dava por convênios, necessários diante da ausência da regulamentação do Regime de Colaboração, e, ainda, por meio da constituição de instâncias de gestão – Comissão Interministerial do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, Comitê Executivo e Secretaria Nacional

de Projetos Educacionais Especiais – que objetivavam articular e operacionalizar o programa no território nacional. Em relação aos grupos atendidos, sinalizamos a priorização do atendimento das camadas mais vulneráveis da população, abarcando, assim, os sujeitos atendidos na educação escolar – no âmbito dos CIACs – e os sujeitos atendidos em todos os demais serviços ofertados pelo programa.

Reforçando o histórico de descontinuidade das políticas educacionais do Brasil, o Pronaica foi descontinuado, no ano de 1995, pelo governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. O programa deixou distintas marcas País afora, com prédios construídos, alguns que iniciaram as atividades educativas e, por fim, tiveram que suspendê-las pela ausência de recursos suficientes para sua continuidade RODRIGUES; BRANDALISE, 1998; COSTA, 2019).

4.1.3. Programa Mais Educação (PME)

Antes de adentrarmos a descrição e análise do Programa Mais Educação (PME), é importante que apresentemos um breve contexto associado à definição do tempo integral em ordenamentos normativos brasileiros. Como já apresentado, embora o governo federal tivesse desenvolvido duas experiências de (tentativas de⁵³) educação em tempo integral, o ordenamento jurídico nacional vinculado à educação básica pública, à época, não contava com determinações associadas à ampliação da jornada escolar.

De tal modo, o início da década de 1990 foi marcado por tais experiências no âmbito nacional; nesse cenário, que já contava com a presença dos CIACs e dos CAICs, em 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Ldben) estabeleceu que a jornada escolar no ensino fundamental⁵⁴ seria progressivamente ampliada para além das quatro horas de efetivo trabalho, na direção do tempo integral (BRASIL, 1996, Art. 34, §2º). Observamos que a Ldben avançou no sentido de trazer o tempo integral à discussão nacional, entretanto, não definiu a extensão dessa jornada escolar, possibilitando a emergência de diferentes interpretações sobre o quantitativo de horas diárias para se configurar o tempo integral. Essa ausência poderia contribuir para diferentes

⁵³ A expressão “tentativas de” está apresentada no estudo de Costa (2019), que sinalizou que as experiências do CIACs e CAICs se constituíram como tentativas do governo federal para a implementação de educação em tempo integral.

⁵⁴ Naquela época, a escolaridade obrigatória estava vinculada ao ensino fundamental de oito anos de duração.

organizações da carga horária anual dos estudantes atendidos em tempo integral no País.

Foi no ano de 2001 que o Plano Nacional de Educação 2001–2010 definiu a meta de “ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um **período de pelo menos sete horas diárias**, com previsão de professores e funcionários em número suficiente” (BRASIL, 2001, s/p, grifos nossos). Nesse sentido, o PNE 2001–2010 constitui-se como um marco no ordenamento brasileiro visto que, pela primeira vez, o quantitativo mínimo de horas é definido para a caracterização do tempo integral em todo o território nacional.

Além da referida definição, o PNE 2001–2010 estabeleceu a “prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas” (BRASIL, 2001, s/p), o que sinalizou para a especial atenção à proteção social, revelando consonância com documentos internacionais da Unesco, já apontados neste estudo. De acordo com o Plano, a oferta do atendimento em tempo integral se constituiria como “(...) um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem” (BRASIL, 2001, s/p). Ao destacar, de forma recorrente, “a questão da pobreza como um possível impedimento ao desenvolvimento do educando, [o PNE] menciona em seu texto aspectos que inter-relacionam proteção social e tempo integral” (SILVA, 2018, p.81), de cuja conjugação, depreendemos, resulta possível estratégia para o enfrentamento das desigualdades no âmbito daquele Plano.

Entretanto, apesar de o PNE 2001–2010 apontar o objetivo de oferta da educação em tempo integral e de estabelecer a sua caracterização, relacionada ao quantitativo mínimo de horas, o governo federal não levou a cabo nenhuma política nacional de (indução de) ampliação da jornada escolar para o tempo integral. Isso significa que, mesmo com as definições expressas na Ldben e no PNE 2001–2010 acerca da educação em tempo integral, o período de 1995 (término do Pronaica) a 2007 (início do PME) foi marcado pela promoção de experiências locais – desenvolvidas no âmbito das instâncias subnacionais – implementadas na contraposição à ausência de articulação por parte da União.

Especificamente no que diz respeito ao papel da União em relação à educação, a Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, alterou o artigo 211 da Constituição Federal, determinando:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante

assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1996a, Art. 3º).

Nesse sentido, o papel da União não estava mais relacionado apenas à assistência financeira às instâncias subnacionais para que desenvolvessem seus sistemas de ensino e atendessem, prioritariamente, a escolaridade obrigatória. A alteração determinada pela Emenda Constitucional nº 14 (BRASIL, 1996a) trazia outros desafios à União, não mais relacionados à organização dos sistemas educacionais e do atendimento à escolaridade obrigatória, passando a ter como foco a melhoria das oportunidades educacionais, sob a perspectiva da equidade e, ainda, a garantia de padrão mínimo de qualidade.

Sob este aspecto consideramos que, em relação à oferta do tempo integral, no período de 2001 (ano de aprovação do PNE 2001-2010) ao ano de 2007 (ano de criação do Programa Mais Educação), a União deixou de utilizar as determinações do PNE para ir ao encontro daquilo que fora estabelecido na Emenda Constitucional nº 14/1996, haja vista que aquele plano apontava o atendimento em tempo integral no ensino fundamental e na educação infantil como uma estratégia para diminuição das desigualdades educacionais, bem como da ampliação das oportunidades educacionais. Na prática, União se comprometeu com essa pauta seis anos após a edição do PNE 2001-2010, mas ainda na sua vigência, por meio do PME.

No ano de 2007, o governo federal criou o Programa Mais Educação (PME), instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007) e melhor precisado no Decreto nº 7.083/2010 (BRASIL, 2010). De abrangência nacional, o programa teve por finalidade “contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral” (BRASIL, 2010, Art. 1)

O PME foi instituído no âmbito de um governo de esquerda marcado por continuidades ao *modus operandi* das políticas implementadas por Fernando Henrique Cardoso, antecessor de Lula. Esse alinhamento pode ser observado em relação à articulação entre o MEC e os empresários que atuavam fortemente na pauta da educação, especialmente aqueles que compunham o Todos pela Educação⁵⁵ (MARTINS, 2016). No âmbito do Programa Mais Educação, podemos destacar o papel atribuído ao Centro de

⁵⁵ *Think Tank* da educação, articulada por grandes empresários brasileiros, que compreende que a organização da iniciativa privada é a melhor estratégia para resolver os problemas educacionais do país (FREITAS, 2012).

Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária⁵⁶ (Cenpec), no processo de construção de *advocacy*⁵⁷ em favor da necessidade de implementação de uma ação voltada para a educação integral em tempo integral. A estratégia de conjugar educação escolar com projetos desenvolvidos por ONGs estão alinhadas a uma perspectiva que articula educação e proteção. Essa estratégia, fortemente presente em documentos editados por fundações brasileiras, ligadas a grandes empresários, também estava presente nos documentos do PME (COSTA, 2018)

O PME buscou constituir-se como estratégia indutora, por parte da União, para que as instâncias subnacionais pudessem construir e implementar suas próprias políticas de educação em tempo integral. Inicialmente, o programa teve sua implantação associada apenas a regiões metropolitanas de capitais do País, a qual, posteriormente, foi ampliada, buscando-se articular políticas e programas já existentes no contexto nacional a essa estratégia indutora.

As ações educativas ofertadas pelo PME estavam organizadas em macrocampos⁵⁸, de modo a oferecerem atividades de acompanhamento pedagógico, cultura, promoção da saúde, dentre outras voltadas para a sua formação integral (LECLERC; MOLL, 2012). Essa reorganização e articulação das atividades educativas com o território evidencia que o referido programa, ao menos em termos formais, não estava focado, exclusivamente, na ampliação da jornada escolar para o tempo integral, mas, também, na busca da efetivação de uma perspectiva de educação integral para os sujeitos envolvidos.

No ano de 2008, o programa esteve limitado a escolas de regiões metropolitanas do País, e, no decorrer dos anos de sua vigência, os critérios de adesão ao PME foram sendo ampliados e articulados a políticas da educação e de outras áreas, de modo a possibilitar sua capilaridade no território nacional (MENEZES; DINIZ JÚNIOR, 2018). Especificamente em relação aos anos de 2013 e 2014, os Manuais traziam como um dos critérios de adesão ao programa as “escolas localizadas em todos os municípios do país” (BRASIL, 2014, p. 7). Esse critério apontava para a predisposição da União em ampliar

⁵⁶ Organização da sociedade civil ligada ao Banco Itaú.

⁵⁷ Ação de lobby, em favor de um tema a ser institucionalizado o que se pleiteia institucionalização (SILVA, 2007).

⁵⁸ Os macrocampos correspondem ao agrupamento de atividades por áreas afins. No decorrer do programa, esses macrocampos eram apresentados pelos Manuais da Educação Integral e de livre escolha por parte das escolas. O macrocampo “Acompanhamento Escolar” era obrigatório a todos os estudantes atendidos pelo PME em todos os anos de execução do programa, ofertando atividades diretamente relacionadas ao currículo escolar.

o programa e, com isso, garantir a indução de políticas locais através do aporte financeiro e técnico.

No ano de 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024, por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), que, organizado em 20 metas e 254 estratégias, estabeleceu diretrizes para a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar e a melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2014). O PNE 2014–2024 estabeleceu, na Meta 6, que a oferta do tempo integral, no decênio de vigência do PNE, deveria ser ampliada para, no mínimo, 50% das escolas públicas e 25% dos estudantes da educação básica (BRASIL, 2014).

A aprovação do PNE 2014–2024 foi considerada elemento fundamental para a continuidade dos avanços das políticas de consolidação de direitos educacionais em curso no País (MOLL, 2014). Além disso, o plano determinou que as instâncias subnacionais deveriam, no prazo de um ano, elaborar ou adequar os seus planos de educação, em conformidade com as diretrizes, metas e estratégias do plano nacional (BRASIL, 2014, Art. 8º).

Nesse sentido, a vigência do PNE 2014–2024, a exigência de adequação ou elaboração de planos das instâncias subnacionais em consonância com o plano nacional e a existência de uma ação indutora de educação em tempo integral – o PME – poderiam contribuir para o alcance da meta 6 do referido plano. Entretanto, considerando a política como espaço de disputas, há que sinalizar que a trajetória do PME foi marcada por diversos conflitos que dificultaram a sua continuidade como política indutora no território nacional.

Dentro do próprio governo Dilma Rousseff, de mesma bandeira partidária do governo Lula, responsável pela criação e implementação do referido programa, era possível identificar o desacordo em relação ao PME. Sites de informativos de grande circulação nacional veicularam a decisão do ministro da Educação, Aloísio Mercadante, de redimensionar o programa.

Figura 9 –Jornal Agência do Brasil, de 6 de outubro de 2015



O recém-empossado ministro da Educação, Aloizio Mercadante, definiu como uma de suas prioridades rever o Programa Mais Educação, segundo informou o Ministério da Educação (MEC). Conteúdos com maior foco na melhoria do aprendizado, especialmente português e matemática, serão priorizados, detalhou a pasta. Mercadante tomou posse nessa segunda-feira (5). A transmissão oficial do cargo será amanhã (7), de acordo com o ex-ministro Renato Janine Ribeiro.

Fonte: Jornal Agência do Brasil, 6 de outubro de 2015.

Além disso, o próprio ministro verbalizou que as crianças atendidas pelo PME aprendiam capoeira, mas não sabiam matemática (OLIVEIRA, 2019), sinalizando, assim, o seu claro descontentamento e desacordo com o programa. Afora as questões internas do governo, as fundações empresariais que desempenharam um importante papel para o fortalecimento do PME (COSTA, 2018) também contribuíram para o seu declínio, a exemplo da edição de um estudo, por parte da Fundação Itaú Social e do Banco Mundial (FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, 2015), que apontava que os estudantes inscritos no programa não obtinham melhores resultados na avaliação de sua aprendizagem.

Desse modo, compreendemos que, ainda na gestão do governo Dilma Rousseff, já se evidenciava uma instabilidade em relação PME. Além disso, o ano de 2015 foi marcado por instabilidades políticas, até que em 2016 foi deflagrado e aprovado o processo de *impeachment* da presidente, que foi substituída pelo então vice-presidente Michel Temer.

O novo governo federal instituiu o Programa Novo Mais Educação (PNME), que objetivava melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática “por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes, mediante a complementação da carga horária de cinco ou quinze horas semanais [...]” (BRASIL, 2016, Art. 1º). Tal alteração, não apenas na nomenclatura do programa, mas também na sua estrutura, evidencia a ausência de planejamento e descontinuidade das/nas políticas educacionais no País, características do Brasil, conforme evidenciado por Dourado (2007).

Convém destacar que a Portaria que instituiu o PNME não revogou aquela que dera origem ao PME, de modo que a sua descontinuidade se deu a partir da suspensão dos repasses de recurso financeiro às escolas para a sua execução (IGLESIAS, 2019). Acrescentamos também que o fato de o PNME possibilitar a ampliação da jornada escolar em cinco horas semanais sinaliza que sua implementação, nesse formato, não contribuiria

efetivamente para o alcance da Meta 6 estabelecida no PNE, em relação à oferta de educação em tempo integral. Diante disso, é possível observarmos o papel exercido pelo governo federal quanto às políticas educacionais vivenciadas nas instâncias subnacionais, especialmente aquelas com pouca capacidade administrativa e financeira.

Mesmo cientes de que o cenário de declínio do PME extrapola o recorte temporal estabelecido para esta pesquisa, compreendemos ser importante sinalizar tal contexto, de modo a contribuir para as análises aqui propostas. Diante disso, retomamos os quatro elementos utilizados para a apresentação das políticas, destacados na introdução deste capítulo.

No que diz respeito à **regulamentação do tempo ampliado** e sua caracterização, diferentemente do que ocorreu com o PMG e o Pronaica, o PME foi instituído num contexto em que já havia uma definição associada ao tempo integral determinada pelo PNE 2001-2010, de modo que qualquer política de tempo integral deveria estar em consonância com a carga horária mínima estabelecida no referido plano. Apesar dessa definição, a Portaria Interministerial nº 17, que instituiu o PME, não trouxe em sua redação a expressão “tempo integral”, como podemos observar no texto do documento, que determinou que a finalidade do PME era a de:

apoiar a **ampliação do tempo e do espaço educativo e a extensão do ambiente escolar** nas redes públicas de educação básica de Estados, Distrito Federal e municípios, mediante a realização de atividades no contraturno escolar, articulando ações desenvolvidas pelos Ministérios integrantes do Programa (BRASIL, 2007, Art 2º - grifos nossos)

Além disso, o documento estabeleceu que uma das diretrizes do programa era a de “contemplar a **ampliação do tempo e do espaço educativo** de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipadora” (BRASIL, 2007, Art 6º, Inciso II – grifos nossos). Sinalizamos aqui a diferença entre ampliação da jornada escolar e tempo integral: ao tempo que a primeira é caracterizada a partir do aumento da carga horária dos estudantes na escola, podendo ser distribuída no decorrer da semana letiva ou estar concentrada em dias específicos. Já o tempo integral, conforme definido pelo PNE 2001-2010, se refere a uma jornada escolar diária mínima de sete horas.

Nesse sentido, consideramos que, no início de sua vigência, o PME se constituía como uma estratégia de ampliação da jornada escolar, sem com isso, necessariamente, efetivar a oferta da educação em tempo integral. Assim, as escolas poderiam organizar essa ampliação de modo a garantir ou não a oferta do tempo integral para os estudantes.

A publicação do Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010, foi um divisor de águas em relação ao programa no que concerne ao tempo integral. O decreto estabeleceu que:

O Programa Mais Educação tem por finalidade contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante **oferta de educação básica em tempo integral**. (BRASIL, 2010, Art. 1º, grifos nossos)

Como se pode observar, efetivamente, o texto do Decreto nº 7.083/2010 é que expressa *ipsis verbis* a finalidade do PME em ofertar educação em tempo integral para os estudantes atendidos pelo programa. De modo a clarificar o que se entende por tempo integral, estabelece:

Para os fins deste Decreto, considera-se educação básica em tempo integral a 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. (BRASIL, 2010, Art. 1º § 1º)

O Decreto nº 7083/2010 retoma a definição expressa no PNE 2001-2010 acerca do quantitativo de horas diárias mínimas para a caracterização do tempo integral. Além disso, amplia as possibilidades de que esse atendimento, não ocorra, necessariamente dentro do espaço escolar, podendo se dar, também, em atividades educacionais sob a responsabilidade da escola. Essa lógica estava alinhada à perspectiva das Cidades Educadoras⁵⁹ que compreende as potencialidades educativas das cidades, a partir da constante construção e articulação de processos que possibilitem o desenvolvimento dos sujeitos, numa articulação entre o Estado e a sociedade (MOLL, 2019). Nesse sentido, a educação é vista como responsabilidade de toda a comunidade, de modo a romper com a ideia da aprendizagem como obrigação exclusiva da escola, reforçando o entendimento de que ela se dá em diferentes espaços, no contexto do território educativo

⁵⁹ Em 1990, no I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em Barcelona, um grupo de cidades representadas por seus governos locais, pactuou o objetivo comum de trabalhar juntas em projetos e atividades para melhorar a qualidade de vida os habitantes, incluindo aí políticas e projetos voltados à educação, a partir da sua participação ativa na utilização e evolução da própria cidade e de acordo com a carta aprovada das Cidades Educadoras. Em 1994, o movimento foi formalizado como o III Congresso Internacional em Bolonha. (BIDCI, 2016)

(CAVALIERE; MAURÍCIO, 2001). Dessa forma, o PME propunha a reorganização das atividades educativas de maneira a articular os saberes escolares – percebidos como aqueles socialmente construídos e valorizados – com os saberes comunitários e locais, tendo a escola como a responsável e a articuladora dessas aprendizagens.

Sobre o processo de **operacionalização** do programa, devemos destacar sua inserção no contexto do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE) que objetivava o compartilhamento de “competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a atuar conjuntamente com os demais entes federados sem ferir-lhes a autonomia” (BRASIL, 2007, p. 10). O PDE foi articulado a partir do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, disposto por meio do Decreto nº 6.094/2007, que pretendia conjugar “esforços da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, atuando em regime de colaboração, das famílias e da comunidade, em proveito da melhoria da qualidade da educação básica” (BRASIL, 2007, Art. 1º).

A partir da adesão ao Compromisso Todos pela Educação, os municípios e estados deveriam elaborar, cada qual, o seu Plano de Ações Articuladas⁶⁰ (PAR), passando, assim, a fazer jus ao recebimento de transferências voluntárias de recursos financeiros e assistência técnica da União. Entre as 28 diretrizes dispostas no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o estudo de Diniz Júnior (2017) destacou a referência direta à ampliação da jornada escolar, a qual seria contemplada pelo próprio PME.

De modo a contribuir com o processo de organização e execução do PME por parte das instâncias subnacionais, o governo federal, no período de 2008 a 2014, editou, anualmente, os Manuais Operacionais da Educação Integral, que objetivavam estabelecer e apresentar às instâncias subnacionais os critérios para adesão ao PME; além da elaboração do PAR, objetivavam também esclarecer sobre as possibilidades de

⁶⁰ O PAR deve ser elaborado por cada estado, município e distrito federal, a partir da adesão destes ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no qual, por meio de um detalhado diagnóstico de suas redes e seus sistemas educacionais, se construirá um conjunto de estratégias com vistas à melhoria da qualidade da educação, tendo como foco quatro dimensões: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de Professores e dos profissionais de serviços e apoio escolar; 3. Práticas pedagógicas e avaliação; e 4. Infraestrutura física e recursos pedagógicos (SIMEC/MEC/BRASIL).

funcionamento e organização do programa no âmbito de cada sistema de educação e de cada escola (DINIZ JÚNIOR, 2017).

De modo a proceder ao repasse da transferência voluntária de recursos para as escolas e, progressivamente, ampliar a capilaridade do PME no território nacional, o governo federal determinou uma série de critérios de adesão ao programa, os quais estavam expressos nos Manuais Operacionais da Educação Integral e deveriam ser respeitados pelas secretarias de educação das instâncias subnacionais. Tais critérios, que inicialmente estavam relacionados a escolas de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e situadas em territórios de vulnerabilidade social circunscritos às regiões metropolitanas do País, foram sendo gradualmente ampliados no decorrer de sua existência (BRASIL, 2008).

Além do baixo IDEB e das áreas de vulnerabilidade, os critérios para adesão ao programa foram sendo somados, progressivamente, a outras políticas sociais, como o Programa Nacional de Justiça de Segurança Pública e Cidadania⁶¹ (PRONASCI), o Programa Bolsa Família⁶² (PBF) e o Plano Brasil Sem Miséria⁶³ (PBSM). A definição desses critérios, além de apontar para o caráter intersetorial⁶⁴ do programa, também foi responsável pelo estabelecimento de redes de articulações que promoveram a ampliação de sua abrangência no território nacional (MENEZES; DINIZ JÚNIOR, 2018). Desse modo, compreendemos que o PME, diferentemente do que ocorreu na experiência dos CIACs e CAICs, foi sendo articulado a diversas políticas dentro do próprio MEC, assim como a outras políticas sociais, o que contribuiu para a sua capilaridade no território nacional no período de sua vigência.

No contexto do PME, a discussão sobre o seu processo de operacionalização traz a necessidade de se adentrar nas **fontes de financiamento** para sua execução. O repasse de recurso para a execução do programa por parte das escolas foi operacionalizado pelo MEC, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), articulado pelo Fundo

⁶¹ Vinculado ao Ministério da Justiça e instituído pela Medida Provisória nº 384/2007, posteriormente convertida na Lei nº 11.530/2007, o Pronasci objetiva a prevenção, o controle e a repressão da criminalidade, sob uma perspectiva de articulação com as políticas sociais, integrando União, estados e municípios (BRASIL, 2007a).

⁶² Criado pela Medida Provisória nº 132/2003 e convertido na Lei nº 10.836/2004, o PBF corresponde a uma ação de unificação de programas de transferência de renda já existentes na política nacional, cujo objetivo é beneficiar famílias em situação de pobreza ou extrema pobreza, por meio de benefícios financeiros (BRASIL, 2004).

⁶³ Instituído pelo Decreto nº 7.492/2011, o PBSM tem por objetivo buscar erradicar a extrema pobreza da população brasileira, articulando programas, políticas e ações (BRASIL, 2011a).

⁶⁴ A ação intersetorial está relacionada à articulação de políticas setoriais na busca da garantia dos direitos sociais dos cidadãos (PEREIRA, 2014).

Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e operacionalizado com recursos advindos do Salário-Educação.

O PDDE foi criado no ano de 1995, por meio da Resolução nº12 (BRASIL, 1995) objetivando cumprir o Art. 211 da Constituição Federal que estabelece a função redistributiva e supletiva da União como forma de buscar a equalização das oportunidades educativas e por um padrão mínimo de qualidade da educação. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, determinou o objetivo do PDDE, como sendo:

prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas públicas da educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal e às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, bem como às escolas mantidas por entidades de tais gêneros, observado o disposto no art. 25, passa a ser regido pelo disposto nesta Lei. (BRASIL, 2009, Art. 22⁶⁵).

Para o recebimento dos recursos do PDDE, é necessário que as escolas públicas criem Unidades Executoras (UExs) próprias e que estas realizem o registro no PDDEWeb, sistema informatizado de cadastramento ou atualização cadastral das UEx (IGLESIAS, 2019). O estudo de Iglesias (2019) apontou que o PDDE estava organizado em quatro ações, sendo elas: 1. o PDDE Básico, para melhoria da infraestrutura física e pedagógica; 2. o PDDE Sustentável, composto pelos programas Escola Acessível, Água na Escola e Escola do Campo; 3. o PDDE Qualidade, com os programas PDE – Escola, Ensino Médio Inovador e Atleta na Escola; e 4. O PDDE Integral, com o Programa Mais Educação.

Destarte, o recurso para a execução do PME repassado às escolas estava no âmbito do PDDE Integral, que tinha como fonte o Salário-Educação. Tal recurso era transferido às UEx considerando o número de estudantes inscritos no programa, o ressarcimento dos monitores⁶⁶ e a aquisição de materiais para a realização das atividades selecionadas para a oferta aos estudantes (IGLESIAS, 2019).

A possibilidade de recebimento de recursos a mais pode ter-se constituído como um fator que contribuiu para a adesão das escolas ao PME (GUILARDUCCI, 2019; IGLESIAS, 2019). Entretanto, a realidade das escolas e a histórica desresponsabilização

⁶⁵ Artigo alterado pela Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012, que incluiu o **repasso de recursos do PDDE para os** polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil – UAB – que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica.

⁶⁶ As atividades educativas ofertadas pelo PME através dos seus macrocampos eram realizadas por monitores que, de acordo com os Manuais Operacionais da Educação Integral, poderiam ser estudantes universitários, estudantes da EJA e do Ensino Médio e/ou pessoas da comunidade com habilidades relacionadas às atividades ofertadas pelo PME naquela instituição escolar.

do Estado para com a educação e, por conseguinte, para com o seu financiamento, demonstram que os recursos associados ao PME não seriam suficientes para a correção desse cenário. Fato é que, diante da adesão ao programa, as escolas se viam obrigadas a ofertar outras atividades educativas, distintas daquelas já presentes no currículo escolar, sem contar com a possibilidade de espaço físico decente e de profissionais capacitados para tal função.

Além disso, consideramos que o repasse dos recursos para o PME deveria levar em conta as especificidades dos sistemas de ensino e de suas escolas, de modo que a destinação dos recursos se desse sob a perspectiva da equidade, adequando-se à realidade e à(s) necessidade(s) local(is) para a efetivação de uma ação indutora de educação em tempo integral. Não estamos advogando aqui o fim ou a alteração do artigo 211 da Constituição Federal de 1988, que trata do papel da União no que tange à educação, mas, sim, que o exercício da sua função redistributiva e supletiva possa considerar a diversidade e as desigualdades dos entes federados e de suas regiões internas.

Ademais, durante a vigência do PME, as escolas tiveram que lidar com os atrasos no repasse dos recursos financeiros por parte do FNDE (PARENTE, 2017; IGLESIAS, 2019). Nesse sentido, não bastasse os recursos não atenderem às demandas e necessidades locais, os atrasos contribuíam para a fragilidade da oferta do PME, bem como para sua permanência nas escolas.

Além do repasse dos recursos vinculados ao PDDE para a execução do PME, as escolas com matrículas em tempo integral fariam jus ao recebimento⁶⁷ dos recursos para esse atendimento advindos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (Fundeb), regulamentado pelo Decreto nº 6.253, de 2007 (BRASIL, 2007b). O repasse dos recursos do Fundeb considera tanto o número de matrículas levantado pelo Censo escolar do ano anterior, quanto o valor por aluno ano sobre o qual é aplicado um coeficiente que tem por base a etapa, modalidade, localização e/ou extensão da jornada escolar associada à matrícula do estudante.

A abrangência do Fundeb às matrículas em Tempo Integral deve ser considerada um avanço no cenário da realidade do financiamento da educação brasileira. Entretanto, devemos salientar que os percentuais associados a essa modalidade não são suficientes para as necessidades inseridas no contexto de ampliação da jornada (PINTO, 2014;

⁶⁷ O Fundeb avançou ao garantir recursos para todas as etapas da educação básica e suas respectivas modalidades, incluindo-se aí a educação em tempo integral.

GOMES, 2016). Portanto, quando se trata de financiamento da educação, as estratégias encontradas apenas mitigam os problemas associados a esse contexto de décadas de baixo investimento na educação e à necessidade eminente de se garantir o direito à educação para todas e todos.

Sobre os **grupos atendidos** no PME, é possível destacar, a partir da análise dos Manuais Operacionais da Educação Integral (BRASIL, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), que, diferentemente do que ocorreu com o PMG e o Pronaica, o Programa Mais Educação tinha como público-alvo estudantes matriculados nas escolas públicas do País. Em relação ao programa, podemos identificar dois grandes eixos de ação para com o enfrentamento das desigualdades educacionais sob a égide da proteção social dos mais vulneráveis, quais sejam: 1. a oferta de atividades educativas (no contraturno escolar)⁶⁸; e 2. a articulação de políticas públicas. A conjugação desses dois eixos resultou na estratégia para o “duplo desafio – educação/proteção” (BRASIL, 2009a, p. 17), inserindo-se no contexto das políticas redistributivas de combate à pobreza e à vulnerabilidade social (CARVALHO; RAMALHO; SANTOS, 2019).

Além disso, a preocupação com os baixos desempenhos dos estudantes na Prova Brasil⁶⁹ – percebidos como uma das influências para a criação do PME (DINIZ JÚNIOR, 2017; NAJJAR, 2018, MENEZES; DINIZ JÚNIOR, 2020) –, sinaliza que não apenas o combate às desigualdades sociais, mas também às desigualdades educacionais, se constituiu propósito do programa. Ao possibilitar aos estudantes um maior tempo na/com a escola, com vistas a oportunizar um conjunto de atividades educativas a que, fora dela, provavelmente, não teriam acesso, o PME não apenas focalizou o enfrentamento das desigualdades educacionais, como também preconizou, como uma de suas principais estratégias, a ampliação da jornada escolar para o tempo integral.

Os Manuais do PME, além de estabelecerem critérios para a adesão ao programa, apontavam também quais estudantes seriam atendidos por ele. Convém aqui destacar que o Programa Mais Educação privilegia o projeto de educação em tempo integral, denominado por Cavaliere (2009) de “aluno de tempo integral”, uma vez que possibilita abarcar apenas uma parte dos estudantes nesse atendimento e está em contraposição ao

⁶⁸ Ao tempo que a Portaria Interministerial nº 17/2007 destacava que a “implementação de atividades sócio-educativas” deveria ocorrer no “contraturno escolar” (BRASIL, 2007, Arts. 1º, 2º e 5º), o Decreto nº 7.083/2010 silenciou em relação à possibilidade de influenciar na organização dos tempos escolares, possibilitando maior autonomia às escolas que aderiram ao PME.

⁶⁹ A Prova Brasil compõe o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

modelo da “escola de tempo integral”, que se dá a partir do fortalecimento da instituição, inclusive com alteração no seu espaço físico para atender aos estudantes.

Sobre os critérios para a seleção dos estudantes a serem atendidos pelo programa, os Manuais do PME sinalizavam a necessidade de a escola criar critérios “claros e transparentes para a implementação da educação integral, para a seleção das turmas que irão participar do programa” (BRASIL, 2008, p. 2). Dentre esses critérios, os manuais apontavam para: estudantes com distorção idade/série; estudantes dos anos de escolarização nos quais são detectados maior índice de evasão e/ou repetência; e estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família (BRASIL, 2014).

Tais critérios reforçam a compreensão de que o PME objetivava se constituir como uma estratégia para o enfrentamento das desigualdades educacionais, através da priorização aos estudantes em distorção idade/série, com dificuldades de aprendizagem e aqueles inseridos nos anos com maior índice de evasão e repetência. Além disso, constituía-se ainda como uma estratégia de proteção social aos mais vulneráveis, ao priorizar estudantes atendidos pelo Programa Bolsa Família.

Entretanto, essa ideia de proteção social deve ser questionada quando pensada em um país da periferia do capitalismo, como o Brasil, uma vez que a sustentação do ciclo de financeirização da riqueza no País perpetua a pobreza e a exclusão social, fazendo do pobre “alvo de mera assistência” (POCHMANN, 2004, p. 14). Assim, essa focalização presente no PME pode ser considerada como um arremedo da proteção social, uma vez que está amparada no *modus operandi* e na ótica neoliberal, sem buscar enfrentar as estruturas que sustentam as desigualdades (DINIZ JÚNIOR, 2020).

Além da seleção das escolas, os Manuais apresentavam critérios para a seleção de estudantes que poderiam ser atendidos pelo programa. O Quadro 15, que apresenta tais critérios, sinaliza que, a priori, o PME focalizava os estudantes com dificuldades de aprendizagem, com distorção idade/ano, e/ou com possibilidade de evasão, sendo incluídos, posteriormente, os estudantes integrantes de famílias beneficiárias do PBF.

Quadro 15 - Critérios para seleção dos estudantes a serem atendidos no PME

Ano	Critérios para seleção dos estudantes
2008 e 2009	• alunos que apresentam defasagem série/idade em virtude de dificuldades de aprendizagem; • alunos das séries finais da 1ª. fase do ensino fundamental (4º e/ou 5º anos), em que há uma maior evasão de alunos na transição para a 2ª. fase; • alunos das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), em que há um alto índice de abandono após a conclusão;

	• alunos de anos em que são detectados índices de evasão e/ou repetência e assim sucessivamente.
2010	• estudantes que apresentam defasagem idade/ano; • estudantes das séries finais da 1ª. fase do ensino fundamental (4º e/ou 5º anos), em que há maior saída extemporânea de estudantes na transição para a 2ª. fase; • estudantes das séries finais da 2ª. fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), em que há um alto índice de abandono após a conclusão; • estudantes de anos/séries em que são detectados índices de evasão e/ou repetência e assim sucessivamente; • estudantes que desempenham papel de lideranças congregadoras em relação aos seus colegas.
2011 a 2014	• estudantes que apresentam defasagem idade/ano; • estudantes das séries finais da 1ª fase do ensino fundamental (4º e/ou 5º anos), em que há maior saída extemporânea de estudantes na transição para a 2ª fase; • estudantes das séries finais da 2ª fase do ensino fundamental (8º e/ou 9º anos), em que há um alto índice de abandono após a conclusão; • estudantes de anos/séries em que são detectados índices de evasão e/ou repetência e assim sucessivamente; • estudantes beneficiários do Programa Bolsa Família.

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014).

Os critérios apresentados no Quadro 15 possibilitam identificar que os próprios Manuais já apontavam para a seleção de estudantes, dentre todos aqueles matriculados nas escolas. Além disso, é possível observar também que os critérios sinalizavam a conjugação entre a busca pela melhoria da qualidade da educação, por focalizar em estudantes em defasagem idade/ano e dificuldades de aprendizagem e, ainda, a proteção social, uma vez que, a partir do ano de 2011, os estudantes beneficiários do PBF se constituíram como prioridade para esse atendimento.

Além dos critérios para a seleção dos estudantes, os Manuais do PME consideravam se o programa se desenvolveria em escolas do ensino fundamental e/ou do ensino médio. O Quadro 16, que apresenta quais escolas poderiam receber recursos do PDDE para a implementação do Programa Mais Educação, permite identificar que, durante todo o período de sua execução, o referido programa esteve disponibilizado às escolas do ensino fundamental, sendo que o mesmo não ocorreu em relação ao ensino médio.

Quadro 16 - Escolas com possibilidade de recurso financeiro do PDDE para implementação do PME.

Ano	Escolas
2008	“O apoio financeiro do PDDE destina-se às redes que possuem alunos matriculados no ensino fundamental, localizadas em regiões metropolitanas com alto índice de vulnerabilidade social e selecionadas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (Secad/MEC) (...)” (BRASIL, 2008, p. 2).
2009	“Em 2009, para implementar o Mais Educação, foram selecionadas unidades escolares estaduais de ensino médio dos 10 estados de menor IDEB nesse nível e

	unidades escolares de ensino fundamental a partir do conjunto dos seguintes critérios (...)” (BRASIL, 2009, p. 1).
2010	“O apoio financeiro da Educação Integral destina-se às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuem estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio conforme os critérios definidos neste Manual, selecionadas pela Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade do MEC (SECAD/MEC) (...)” (BRASIL, 2010, p. 14).
2011	“O apoio financeiro da Educação Integral destina-se às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuem estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio conforme os critérios definidos neste Manual, selecionadas pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação (MEC) (...)” (BRASIL, 2011, p. 10).
2012	“O apoio financeiro ao Programa Mais Educação destina-se às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuam estudantes matriculados no ensino fundamental ” (p. 11).
2013	“O Programa Mais Educação é operacionalizado pela Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e destinado às escolas públicas do Ensino Fundamental ” (p. 5).
2014	“O Programa Mais Educação é operacionalizado pela Secretaria de Educação Básica (SEB), por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), e destinado às escolas públicas do Ensino Fundamental ” (p. 5).

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014)

É necessário destacar que essas escolas públicas de ensino fundamental e/ou ensino médio precisavam estar em consonância com os demais critérios apresentados pelos Manuais do PME para adesão ao programa.

Durante a vigência do PME, conforme podemos observar, foi possibilitada a oferta do programa às escolas de ensino fundamental. Entretanto, as escolas de ensino médio foram contempladas apenas nos anos de 2009 a 2011, sendo que, no ano de 2009, foi instituído o Programa Ensino Médio Inovador (ProEMI), que objetivava “apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas do ensino médio não profissional” (BRASIL, 2009b, Art. 1º). Assim, a partir da Resolução nº 63, de 16 de novembro de 2011, o MEC autorizou o repasse de recursos financeiros do PDDE, referente ao ano de 2012, para as escolas públicas estaduais e do Distrito Federal que aderissem ao ProEMI e ofertassem atendimento em tempo integral aos estudantes contemplados pelo programa. Essa ação possibilitou que o ProEMI fosse “caracterizado como principal política federal de implantação do ensino médio em tempo integral no Brasil” (SILVA, 2018, p. 727).

Em relação ao financiamento das (tentativas de) políticas de educação em tempo integral, observamos que o PME, diferentemente do que ocorreu com o PMG e o Pronaica, procedeu ao repasse de recursos, vinculados ao Salário-Educação e

correspondentes à quota federal, às escolas que aderira(ram) ao programa. Essa estratégia de repasse de recursos estava alinhada ao que determinava o artigo 211, com nova redação dada pela Emenda Constitucional nº 14/1996, a qual redefinia o papel da União associado à melhoria das oportunidades educacionais, sob a perspectiva da equidade e da garantia de padrão mínimo de qualidade.

Além disso, a análise do financiamento dessas políticas permitiu identificar que, no âmbito do PMG e do Pronaica, havia uma sobrecarga em relação às atribuições das instâncias subnacionais, especialmente os municípios, uma vez que, além de terem a responsabilidade de custear o terreno para a construção dos CIACs/CAICs, ainda deveriam arcar com todo o dispêndio financeiro para o funcionamento desses espaços. Afora isso, os dois programas não apresentaram de forma clara, em seus documentos, quais seriam as fontes de recursos para as suas ações, uma vez que, conforme já evidenciavam, não se limitavam exclusivamente a atividades educativas escolares.

Já em relação ao PME, é possível identificar os repasses de recursos por parte do FNDE, através do PDDE. Entretanto, salientamos que tal transferência, uma vez caracterizada como *per capita*, não considerava as especificidades e desigualdades administrativas e financeiras das instâncias subnacionais, o que revelou que o repasse do recurso não se dava sob a perspectiva da equidade.

A operacionalização dos programas ocorreu a partir do estabelecimento de acordos para o seu funcionamento, que definiam os papéis dos entes federados no seu processo de implementação e execução. Tal estratégia evidenciou que a ausência da normatização do regime de colaboração demanda estratégias para a instauração de formas de regulamentação, com vistas à implementação daquelas políticas.

No âmbito dos grupos atendidos, observamos a priorização nas camadas mais vulneráveis da população indo ao encontro de documentos editados por organismos internacionais que evidenciavam a necessidade dessa priorização como estratégia de proteção social. Entretanto, diferentemente do que ocorreu no PMG e no Pronaica, o PME estabeleceu como único público a ser atendido os estudantes do ensino fundamental e os estudantes do ensino médio, sendo estes últimos contemplados durante quatro edições do programa, no período de 2008 a 2011.

Além de todos os elementos selecionados para descrição das políticas, podemos evidenciar o processo de descontinuidade observado no período analisado, 1990–2015. Nesse intervalo de tempo, o Brasil experimentou três políticas de ampliação da jornada escolar na perspectiva do tempo integral, e nenhuma delas permaneceu em curso no País,

deixando apenas experiências locais que, se continuadas, estão a ocorrer sem o apoio financeiro do governo federal.

4.2. Chile: Jornada Escolar Completa (JEC)

O ano de 1990 marcou o fim da ditadura de Pinochet, sinalizando a retomada democrática no Chile no início da década em questão. Assim como em outros países da AL, os anos 1990 foram marcados nesse país por reformas que buscavam adequar as políticas educacionais às novas exigências da globalização e como estratégia para a retomada democrática do pós-ditadura (COX, 2011).

Essas reformas ocorrem num cenário marcado por diversos desafios no país. Um deles está diretamente relacionado à transição da ditadura para a democracia. Em relação ao campo educacional, o governo militar de Pinochet legou à organização da educação do país a *Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza* (LOCE), publicada no dia 10 de março de 1990 – último ato deste governo –, de modo a deixar protegida a estrutura para a continuidade do processo de fortalecimento da educação sob a perspectiva neoliberal, iniciado já no período ditatorial (OLIVA, 2010).

Além desse entrave à democratização da educação, o contexto ainda foi marcado pelos seguintes aspectos: 1. necessidade de adequação das políticas educacionais ao novo cenário econômico, seguindo as recomendações de organismos internacionais; 2. necessidade de ampliação da cobertura da escolaridade obrigatória e da redução dos níveis de analfabetismo; 3. péssimas condições salariais e de trabalho dos docentes; e 4. carência de equidade nos processos educativos, associados às ações educativas e também à exclusão dos estudantes do sistema escolar, especialmente nas escolas privadas subvencionadas (OLIVA, 2010; COX, 2011; CORVALAN, 2013; MORENO-DOÑA; JIMÉNEZ, 2014)

Nesse sentido, fez-se urgente estabelecer uma reforma educativa objetivando a reconstrução do sistema democrático no país e se contrapondo às reformas implementadas pela ditadura militar chilena. Para Garcia-Huidobro e Concha (2009, p. 2), essa nova reforma, implementada na década de 1990, consistia em “(...) *articular una política de intervención justificada en los conceptos de igualdad de oportunidades educativas, de calidad y de formación ética y ciudadana* (...)”. Entretanto, para que qualquer reforma pudesse, de fato, romper com as heranças da ditadura, seria necessário atuar nas bases estruturais que sustentavam o *modus operandi* do legado autoritário: a *Constitución*

Política de la República de Chile (CHILE, 1980) e a *Ley Orgánica Constitucional de la Enseñanza* (CHILE, 1990), o que efetivamente não ocorreu.

Assim, qualquer reforma proposta, sem alterar tais bases estruturais, corresponderia ao estabelecimento e à implementação de novas estratégias, porém, dentro das regras permitidas pelo sistema herdado pela ditadura militar (GARCIA-HUIDOBRO; CONCHA, 2009). A reforma educativa da década de 1990, no Chile, consolidou-se a partir da realidade e da legalidade herdadas da ditadura, na qual os discursos de inovação, eficiência e eficácia, associados ao conceito de competências, impulsionaram e protagonizaram as ações implementadas naquele sistema educacional (NÚÑEZ, 1995; ALARCÓN, 2012).

A reforma educacional chilena da década de 1990 deu-se a partir de quatro linhas de ações, quais sejam: 1. programas de melhoramento da qualidade e equidade; 2. fortalecimento da profissão docente; 3. reforma curricular; e 4. *Jornada Escolar Completa* (JEC) (COX, 2012).

Os programas de melhoramento da qualidade e equidade, denominados de *Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación* (MECE), estão relacionados ao incremento e investimento em tecnologias de apoio ao ensino, por meio da aquisição de livros e de computadores e construção de bibliotecas, bem como incentivos à inovação pedagógica e da atuação docente (COX, 2012). O objetivo dos programas MECE foi a melhoria das condições das escolas públicas e das privadas subvencionadas, de modo a alcançar melhores resultados de aprendizagem; suas ações centrais foram o investimento em infraestrutura computacional e a formação para docentes, para que pudessem fazer uso das novas tecnologias nas atividades educativas (HINOSTROZA; HEPP; COX, 2009; COX, 2012).

O fortalecimento da profissão docente ocorreu a partir de um conjunto de regulações que reestruturaram a carreira do magistério no que diz respeito ao processo de formação docente, de ingresso na profissão, de padronização de desempenho e aposentadoria (FARDELLA; SISTO, 2015). O principal dispositivo dessa busca pelo fortalecimento da profissão docente adveio das políticas de avaliação de desempenho docente, compostas por um sistema – obrigatório – de avaliação dos professores, associadas a incentivos financeiros para aqueles que apresentavam melhor desempenho nessas avaliações (BELLEI; CONTRERAS; VALENZUELA, 2008).

As reformas curriculares colocadas em curso na década de 1990 estavam alinhadas às tendências econômicas implementadas durante a ditadura militar e ainda

mantinham um sistema educacional marcado pela desigualdade e pela segregação (RUIZ, 1997, 2010). A(s) estrutura(s) curricular(es) deveria(m) estar alinhada(s) ao processo de globalização, de modo a formar os estudantes em consonância com as novas habilidades exigidas pelo contexto global, tais como: pensamento sistêmico, abertura para a aprendizagem, capacidade de trabalho coletivo, resolução de problemas e adaptação às mudanças (CHILE, 1998).

No âmbito das reformas curriculares, há que se destacar o incremento dado ao *Sistema Nacional de Medición de la Calidad de la Educación de Chile* (SIMCE), criado ainda no contexto da ditadura civil militar. Concebido como uma ferramenta para possibilitar a tomada de decisões às escolas – para reorganizar o trabalho pedagógico – e às famílias – para escolherem as melhores escolas para os filhos –, o SIMCE, no contexto pós-ditadura, assumiu um perfil de avaliação que atribui recompensas ou sanções à comunidade escolar, a depender dos resultados obtidos pelos estudantes (INZUNZA; CAMPOS, 2017). A reorganização do SIMCE permitiu que organismos internacionais impulsionassem estudos e documentos que recomendassem a criação de instrumentos de avaliação para a América Latina, consolidando assim uma agenda internacional sobre as avaliações em larga escala (INZUNZA; CAMPOS, 2017).

A *Jornada Escolar Completa* (JEC) está inserida no contexto das reformas da década de 1990, podendo ser considerada como articuladora dos esforços para essas reformas no país (CONCHA, 2016). A Lei nº 19.532, de 13 de novembro de 1997, criou o regime de Jornada Escolar Completa Diurna e ditou normas para a sua aplicação, determinando que:

Los establecimientos educacionales de enseñanza diurna regidos por el decreto con fuerza de ley No 2, del Ministerio de Educación, de 1996, deberán funcionar, a contar desde el inicio del año escolar correspondiente al año 2002, de acuerdo al régimen de jornada escolar completa diurna, para los alumnos correspondientes a los niveles de enseñanza de 3° hasta 8° año de educación general básica y de 1° hasta 4° año de educación media (CHILE, 1997, Art. 1º).

Além da referida lei, a JEC foi regulamentada pelo Decreto 755, de 23 de dezembro de 1997, que aprovou e ditou as normas para a implementação da política no país (CHILE, 1997a). Podemos observar que a lei que criou a JEC apontava que a sua implementação seria gradual, de modo a alcançar todas as escolas no ano de 2002; entretanto, esse prazo foi alterado por meio da Lei nº 19.979, de 06 de novembro de 2004, e será melhor detalhado a seguir.

A ampliação da jornada escolar deu-se num contexto de busca pela melhoria da qualidade da educação no país, tendo como um de seus objetivos centrais a melhoria da aprendizagem dos estudantes, uma vez que considerou que o maior tempo na escola é um fator que traz efeitos positivos à aprendizagem, ao trabalho dos professores e à gestão da escola (CONCHA, 2015). Estudos de avaliação de impacto da JEC (CHILE, 2006; MARÍN, 2006; MARTINIC; HUEPE; MADRID, 2008) afirmam a influência de estudos internacionais sobre a ampliação da jornada escolar para a organização dessa política no Chile. Essa influência leva-nos a compreender que as decisões acerca das políticas educacionais não estão mais apenas a cargo dos países, mas compõem uma agenda global que, quando muito, possibilita que os Estados possam adequá-las à sua realidade.

Sobre essa adequação, o estudo de Curumil (2019) sinalizou para o desalinho entre a realidade apresentada em estudos que influenciaram a elaboração da JEC e a realidade chilena. No caso da Jornada Escolar Completa, o relatório *Prisoners of Time*⁷⁰, dos Estados Unidos, foi elemento orientador da organização da política de ampliação da jornada chilena; entretanto, a experiência estadunidense não poderia ser replicada no Chile, uma vez que o país estava saindo do contexto de um regime ditatorial e enfrentando uma grande crise educacional (CURUMIL, 2019).

Além de possibilitar maior tempo dedicado à escola e, por consequência, melhorar a aprendizagem – estratégia já ofertada nas escolas privadas –, a JEC permitiria alcançar maior equidade nos processos educativos, uma vez que possibilitaria atender a população das camadas sociais mais vulneráveis e com maior desigualdade educacional (CONCHA, 2015). Tal elemento sinaliza que a ampliação da jornada escolar no Chile também trazia consigo a perspectiva da proteção social, compactuando com as orientações editadas pela Unesco no âmbito do Promedlac.

Estavam desobrigadas das determinações da Lei nº 19.532/1997 as escolas de educação especial e/ou de educação de adultos e as escolas de *educación básica e media* que solicitassem sua retirada do programa, desde que comprovassem altos níveis de qualidade em, no mínimo, duas edições do SIMCE (CHILE, 1997). E, ainda, as escolas que solicitassem sua retirada do programa e não conseguissem manter os níveis de qualidade observado quando de sua saída do programa, deveriam se reincorporar à JEC

⁷⁰ Nome dado ao relatório publicado em maio de 1994, que apresenta um amplo estudo sobre a aplicação da Lei Pública 102-62, do ano de 1991, que estabeleceu o Comissão Nacional de Educação, Tempo e Aprendizagem e determinou uma reorganização nos tempos escolares no país (KANE, 1994).

por um prazo superior a três anos, contados a partir de seu segundo alto resultado na avaliação do SIMCE (CHILE, 1997).

Tais determinações evidenciam que a JEC se constitui, efetivamente, como uma estratégia para a melhoria da qualidade da educação, medida a partir das avaliações do SIMCE. Estudos como o de Bellei (2009) apontam para um efeito positivo da ampliação da carga horária, por meio da JEC, no desempenho dos estudantes em linguagem e matemática, especialmente nas escolas municipais, em relação às escolas particulares subvencionadas.

O prazo estabelecido para que as escolas se incorporassem à JEC de forma gradual até o ano de 2002 não foi alcançado. De tal modo, no ano de 2004, a Lei nº 19.979, de 06 de novembro, deu nova redação ao artigo 1º da Lei 19.532/1997, determinando que:

Los establecimientos educacionales de enseñanza diurna regidos por el decreto con fuerza de ley N° 2, de Educación, de 1998, del sector municipal (municipalidades y corporaciones municipales) y los particulares considerados vulnerables socioeconómica y/o educativamente, deberán funcionar, a contar del inicio del año escolar 2007, en el régimen de jornada escolar completa diurna, para los alumnos de los niveles de enseñanza de 3° hasta 8° año de educación general básica y de 1° hasta 4° año de educación media. (CHILE, 2004, Art. 1º)

Sobre a alteração estabelecida pela Lei nº 19.979/2004, podemos observar a inclusão da definição das escolas obrigadas a ofertarem a JEC, quais sejam, as escolas públicas e as particulares subvencionadas consideradas de vulnerabilidade econômica e/ou educativa. Essa alteração pode evidenciar uma mudança no foco do público atendido, a ser analisada no tópico destinado a esse elemento. Cabe esclarecer que o uso do termo “*particulares considerados vulnerables (...)*” pode induzir à compreensão de que a JEC seria ampliada a todas as escolas privadas do país com essa característica. Entretanto, não há nenhuma outra menção às escolas privadas afora aquelas denominadas “privadas subvencionadas” – que recebem aporte financeiro do Estado –, o que nos leva a crer que, efetivamente, a implementação da JEC só ocorreria naquelas escolas privadas subvencionadas, ou seja, que contam com aporte de recurso público para seu funcionamento.

Outra alteração está relacionada ao prazo para a efetivação da JEC nas escolas. O texto original da Lei 19.532/1997 determinava o ano de 2002 como teto para que as escolas pudessem aderir ao programa. Já a alteração estabelecida no ano de 2004 prolonga esse prazo para mais cinco anos, em relação ao primeiro prazo estipulado, passando assim

a ter o ano de 2007 como meta para a efetivação da ampliação da jornada escolar em todas as escolas que fizessem jus aos critérios estabelecidos.

Fato é que, no ano de 2006, um ano antes do prazo determinado pela Lei nº 19.979/2004 para a efetivação da JEC em todas as escolas, foram realizados diversos estudos acerca do impacto da ampliação da jornada escolar na aprendizagem dos estudantes – estudos já citados, como García (2006) e Marín (2006) – que contribuíram para os entraves para a implementação da JEC e os problemas pedagógicos identificados nas escolas pesquisadas (CURUMIL, 2019).

Afora tais estudos, o ano de 2006 também foi marcado pela luta histórica do *Movimiento Estudiantil Secundario* (MES), conhecido como “*la Revolución de los Pinguinos*”⁷¹, que ocupou as ruas e as escolas para tornar público o descaso do governo central para com a educação nas escolas públicas e privadas subvencionadas (SEGUEL, 2011). Entre as pautas de reivindicações, estava a gratuidade da prova para acesso à universidade, a regularização do passe estudantil e a reformulação da JEC. Especificamente sobre este último ponto, os estudantes reivindicavam que a ampliação da jornada deveria ofertar outras atividades educativas e não apenas aquelas historicamente já presentes no currículo escolar (LARA, 2010).

Apesar da importante reivindicação do movimento estudantil, Martinic, Huepe e Madrid (2008) registraram que as alterações na organização da JEC consideraram apenas os estudos que estavam centrados em análises dos processos de tomada de decisão e dos impactos da ampliação da jornada, deixando de lado o processo de escuta daqueles que vivem a política no seu cotidiano. Tal afirmação corrobora com a compreensão das políticas educacionais como resultantes de processos políticos, sociais e econômicos, delineados a partir dos mo(vi)mentos de lutas nesses diferentes campos (BOURDIEU, 2011). Além disso, estabelecem-se a partir dos conflitos dos interesses daqueles que advogam as políticas neoliberais e daqueles que oferecem resistência a elas (GENTILI; SUÁREZ, 2004).

Quanto à **regulamentação do tempo** associado à ampliação da jornada, a Lei nº 19.532/1997 determinou “*Un mínimo de 38 horas semanales de trabajo escolar para la educación general básica de 3° a 8° años, y de 42 horas para la educación media humanístico-científica y técnico-profesional*” (CHILE, 1997, Art. 2° - b). Sobre tal ampliação, Arellano (2000, p. 41) mostra que os estudantes atendidos pela JEC “*asistirán*

⁷¹ O termo “pinguinhos” está relacionado ao uniforme dos estudantes secundaristas do Chile: blusa branca (para todos) e suéter preto (para as mulheres) (SEGUEL, 2001).

a dos años más de clases comparados con los estudiantes que no alcanzaron a beneficiarse por este cambio.”

De modo a contribuir para a compreensão da regulamentação da ampliação da jornada escolar, é necessário entendermos que o quantitativo associado ao mínimo de dias letivos e à carga horária diária não está disposto na *Ley General de Educación* (CHILE, 1990). O artigo 36 da referida lei determina:

Por decreto supremo, expedido a través del Ministerio de Educación, deberá reglamentarse la duración mínima del año escolar y las normas en virtud de las cuales los organismos regionales respectivos determinarán, de acuerdo a las condiciones de cada región, las fechas o períodos de suspensión y de interrupción de las actividades escolares (CHILE, 1990, Art. 36).

Portanto, o decreto supremo⁷², mencionado na *Ley General de Educación* é que vai estabelecer esse quantitativo. O Decreto nº 554, de 17 de outubro de 1996, que alterou o Decreto Supremo nº 632/1983, determinou que o ano letivo, a partir daquele ano (1996), teria “(...) *una duración mínima de 40 semanas de clases*”. (CHILE, 1996 – Artigo Único). Posteriormente, no dia 29 de julho de 2010, foi editado o Decreto Supremo nº 289, que alterou o Decreto nº 554/1996 e determinou:

El año lectivo comprende las clases sistemáticas y el resto de las actividades educativas que se realizan. Tendrá una duración mínima de 38 semanas para los establecimientos que estén adscritos al régimen de la Jornada Escolar Completa Diurna (JEC) y de 40 semanas para los que no lo estén. (CHILE, 2010, Art. 3º)

Assim, a JEC, no ano de 1997 até o ano de 2015, apresentou duas regulamentações sobre a métrica da carga horária mínima, conforme podemos observar no Quadro 17.

Quadro 17 - Métrica da carga horária mínima associada à JEC.

	Nível de ensino	Decreto Decreto nº 554/1996 (1997 a 2009)	Decreto Supremo nº 289/2010 (a partir de 2010, ainda em vigência)
Carga horária mínima – JEC	<i>educación general básica</i>	40 semanas x 38 horas semanais = 1.520 horas anuais	38 semanas x 38 horas semanais = 1.444 horas anuais
	<i>educación media</i>	40 semanas x 42 horas semanais = 1.680 horas anuais	38 semanas x 42 horas semanais = 1.596 horas anuais

Fonte: Elaboração própria com base em Chile (1996, 1997, 2010).

Fonte: Elaboração própria com base em Chile (1996, 1997, 2010)

⁷² Podem ser entendidos, a priori, como um ato administrativo emanado exclusivamente pela Presidência da República (QUINZACARA, 2010).

A conjugação do número mínimo de semanas letivas, determinada nos referidos decretos, e a carga horária semanal mínima, expressa na Lei nº 19.532/1997, possibilita que as escolas tenham autonomia para a distribuição dessas exigências mínimas no decorrer da semana, podendo inclusive funcionar aos sábados. Tal possibilidade de distintas distribuições da carga horária no decorrer da semana é observada no Decreto nº 755/1997, que regulamentou a lei que criou a JEC. O decreto determina que:

Los establecimientos educacionales que funcionen entre los días lunes a viernes, ambos inclusive, distribuirán las horas de funcionamiento diario en forma homogénea, de manera que los alumnos realicen sus actividades en horas de la mañana y de la tarde durante, al menos, cuatro días a la semana, pudiendo funcionar en el día restante, sólo en horas de la mañana o en horas de la tarde. (CHILE, 1997a, Art. 18)

E ainda:

Los establecimientos educacionales a que se refiere este reglamento, que desarrollen sus actividades entre lunes y sábado, ambos días inclusive, estarán afectos, como mínimo, al mismo número de horas semanales indicadas en el artículo anterior. En cuanto al tiempo diario, deberán distribuirlo, igualmente, en forma homogénea, de manera que los alumnos realicen actividades en horas de la mañana y de la tarde durante, a lo menos, 4 días a la semana. (CHILE, 1997a, Art. 18)

Os excertos do Decreto nº 755/1997 aqui apresentados evidenciam a possibilidade de distintas organizações do atendimento na JEC, reiterando a autonomia das escolas para esta disposição, desde que respeitadas as determinações expressas no referido decreto e no Decreto nº 554/1996 e, posteriormente, no Decreto Supremo de nº 289/2010.

O estudo de Martinic (2015) organizou o uso do tempo na escola de JEC em três categorias: 1. o quantitativo total da jornada; 2. o tempo não pedagógico, relacionado aos recreios e ao almoço; 3. O tempo pedagógico, dividido em duas subcategorias: i. plano de estudos, destinado às disciplinas curriculares; e ii. *tiempo de libre disposición*: definido pela instituição e relacionado às atividades pedagógicas de interesse dos estudantes.

O quantitativo total da jornada escolar – primeira categoria exposta por Martinic (2015) – já foi apontado neste estudo quando foi apresentada a conjugação de determinações expressas na Lei nº 19.532/1997, no Decreto nº 755/1997 e no Decreto Supremo nº 289/2010. O “tempo não pedagógico” é determinado pela lei que criou a JEC:

Un tiempo semanal y el tiempo diario de permanencia de los alumnos en el establecimiento que permita la adecuada alternancia del trabajo escolar con los recreos y su alimentación, y el mayor tiempo que éstos representen, en

conformidade a las normas que se señalen en el reglamento (...) (CHILE, 1997, Art. 2º)

E foi organizado pelo Decreto nº 755/1997:

Dentro de este horario quedarán incluidas 38 horas semanales de trabajo escolar, de 45 minutos de duración cada una; los períodos destinados a recreos que serán de 5 minutos por cada hora de trabajo escolar, lo que deberá corresponder a un total semanal de 3 horas y 10 minutos; y, el tiempo para la alimentación, que será de 3 horas y 45 minutos a la semana. (CHILE, 1997, Art. 2º, grifos nossos)

O estudo de Martinic (2015) salientou um descumprimento, por parte das escolas, em relação ao tempo destinado aos *recreos* (intervalos entre as aulas). As instituições não respeitavam o tempo mínimo atribuído aos intervalos – revelando-se inferiores ao tempo definido –, demonstrando assim a desvalorização desse “tempo não pedagógico” e o seu potencial educativo para os estudantes (MARTINIC, 2015).

Em relação ao tempo associado ao plano de estudos, o Decreto nº 755/1997 determina que as atividades, tanto na *educación general básica* como na *educación média*, deverão perfazer “45 minutos de duración cada una” (CHILE, 1997a, Art. 2º). Esse tempo está associado à realização das atividades vinculadas às disciplinas que historicamente compõem o currículo escolar, tais como língua espanhola, matemática, ciências naturais, entre outras (MARTINIC, 2015).

O *tiempo de libre disposición* está associado às atividades pedagógicas de interesse dos estudantes e “ayudarían a potenciar los procesos pedagógicos y permitirían mayores oportunidades de aprendizaje” (CASTILLO; MARTÍNEZ, 2017). Orientações do Mineduc assinalam que as escolas de *educación general básica* e as de *educación média* deveriam destinar 6 e 8 horas semanais, respetivamente, às atividades de interesse dos estudantes (MARINKOVICH, 2013; MARTINIC, 2015; CASTILLO; MARTÍNEZ, 2017).

O estudo de Martinic (2015) apontou que as escolas com JEC concentram maior parte do *tiempo de libre disposición* com atividades de linguagem e comunicação – 76% do tempo – e com atividades de matemática – 56,6%. Essa organização evidencia a redução das atividades de *libre disposición* às demandas curriculares de linguagem e matemática, sendo aquelas aferidas nas avaliações em larga escala nacionais e internacionais (MARTINIC, 2015; CASTILLO; MARTÍNEZ, 2017).

Sobre a regulamentação do tempo associado à JEC, vemos que o “quantitativo total da jornada escolar” (MARTINIC, 2015) está regulamentado pela combinação das definições expressas na Lei nº 19.532/1997, no Decreto nº 755/1997a e no Decreto

Supremo nº 289/2010, podendo ser organizado de distintas formas, pelas escolas, desde que respeitados os apontamentos normativos.

Em relação às **fontes de financiamento**, os estudos de Arellano (2012) e Marinkovich (2013) apontaram que não houve a criação de uma fonte adicional e exclusiva para os custos associados à JEC. O que ocorreu foi uma ampliação dos recursos financeiros já repassados pelo Estado para as escolas, para que estas pudessem garantir a ampliação da jornada escolar e de suas atividades (MARINKOVICH, 2013).

Considerando que a ampliação da jornada, por meio da JEC, afetaria os custos operacionais e de investimento das escolas, de maneira permanente e significativa, uma vez que os estudantes permaneceriam mais horas nesses espaços, o governo aprovou a manutenção⁷³ do percentual do *Impuesto al Valor Agregado*⁷⁴ (IVA) sobre a produção e comercialização de bens e serviços. A continuidade do percentual não se destinou exclusivamente para a JEC, mas se constituiu como uma possibilidade – financeira – por parte do Estado chileno, para a implementação desta política (ARELLANO, 2012). De modo a possibilitar a efetivação da JEC, o repasse do governo às escolas públicas e privadas subvencionadas, denominado *Unidad de Subvención Educacional* (USE), passou a contar com uma ponderação diferenciada para as escolas de JEC.

Conforme já mencionado, a USE refere-se a uma unidade de medida que estabelece o valor anual de subvenção, repassada em parcelas mensais às escolas públicas ou privadas subvencionadas, pelo governo central, sendo definida no mês de dezembro de cada ano, para vigência no ano posterior. É estabelecido um valor por aluno, matriculado em uma escola sem JEC, considerando os diferentes níveis e as modalidades de ensino.

O Quadro 18 apresenta as ponderações para fins de repasse mensal da USE para as escolas de JEC, considerando os diferentes níveis e modalidades de ensino estabelecidas pelo Decreto nº 755/1997.

⁷³ Na reforma tributária de 1990, o governo conseguiu apoio para aumentar os impostos por apenas quatro anos, após esse período, os percentuais deveriam ser diminuídos. O referido aumento foi renovado em 1993, com o compromisso de que o IVA seria diminuído no ano de 1997, contudo, com aprovação do JEC, foi aprovada a manutenção do percentual do imposto sem a diminuição prevista para aquele ano (ARELLANO, 2012).

⁷⁴ O Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) está regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 825 de 1974 objetivando tributar o valor que é adicionado ao preço de venda de bens e serviços em cada etapa da comercialização (CHILE, 1974).

Quadro 18 - Ponderações para repasse USE associada à JEC

Níveis e modalidades de ensino	Ponderação (aplicada à USE)
Educación General Básica (1º y 2º años)*	1,9576
Educación General Básica (3º a 8º años)	1,9576
Educación Media Humanístico Científica	2,3483
Educación Media Técnico Profesional, Agrícola y Marítima	3,2004
Educación Media Técnico Profesional, Industrial	2,4842
Educación Media Técnico Profesional, Comercial y Técnica	2,3483
Educación General Básica Especial Diferencial** (3º a 8º años)	5,9494

Fonte: Chile (1997a)

Notas: * Os artigos 12 e 13 do Decreto nº 755/1997 estabelecem que as escolas de 1º e 2º anos de *educación general básica* que atendam estudantes de maior vulnerabilidade social podem aderir à JEC. ** Tipos de deficiências mencionadas no Decreto nº 755/1997: deficiência mental, deficiência auditiva e visual, transtorno motor e transtornos graves de relação e comunicação

O cálculo para o repasse do recurso (por estudante) para as escolas de JEC é feito a partir do valor USE estabelecido para aquele ano (A), multiplicado pela ponderação associada à USE-JEC de acordo com nível e modalidades de ensino (B), sendo o produto o valor do repasse (por aluno) às escolas (X).

$$A \cdot B = X \quad (Eq. 1)$$

No ano de 2001, a Lei nº 19.715, de 25 de janeiro, alterou a forma de cálculo da USE, deixando de ser única, passando a ser o produto do valor estabelecido para o ano multiplicado por uma ponderação associada aos diferentes níveis e modalidades de ensino, para escolas sem JEC. A referida lei não alterou a forma de cálculo da ponderação estabelecida no Decreto nº 755/1997 para as escolas com Jornada Escolar Completa. Nesse sentido, o cálculo do valor (por aluno JEC) passou a considerar a partir do valor USE estabelecido para aquele ano (A), multiplicado pela ponderação associada à USE de acordo com nível e modalidades de ensino (B), e seu produto desta multiplicado pela ponderação USE-JEC (C), sendo seu resultado o valor mensal de repasse (*per capita*) às escolas.

$$(A \cdot B) \cdot C = X \quad (Eq. 2)$$

Afora os recursos repassados por meio da USE, foram implementadas duas outras formas de repasse de recurso às escolas, denominadas de “*costo capital adicional*” (CHILE, 1997) destinadas para: 1. o investimento em necessidades de infraestruturas nos estabelecimentos que delas necessitem, de forma diferenciada em relação ao aumento do valor da subvenção regular; 2. os custos operacionais, o subsídio educacional financiado por aproximadamente 30% do estado em relação aos estabelecimentos de meio período

para todos os estabelecimentos municipais e privados subsidiados que irão incorporar a JEC (CHILE, 1997; MARINKOVICH, 2013).

O repasse desse recurso às escolas dar-se-ia a partir de “(...) *una o más cuotas, dependiendo del monto del mismo, durante un período de hasta quince años*” (CHILE, 1997, Art. 4º), devendo ser destinado à:

(...) construcción de nuevos establecimientos, recuperación de establecimientos existentes en los casos y condiciones que el reglamento señale, habilitación, normalización o ampliación, a la adquisición de inmuebles construidos o a la adquisición de equipamiento y mobiliario. El aporte no podrá ser utilizado para la adquisición o arriendo de terrenos (CHILE, 1997, Art. 4º).

Destacamos o importante investimento dado à implementação da JEC, uma vez que, além da diferenciação dos repasses associados à USE, para os estudantes matriculados na jornada completa, houve também investimento na construção e adequação das escolas para a oferta desta política.

Para o recebimento dos recursos adicionais associados à JEC, o Mineduc abriria concursos, conforme previsto na Lei nº 19.532/1997, para que as escolas públicas e privadas subvencionadas solicitassem sua inclusão. A seleção das escolas previa que estas elaborassem: um *Plan de Jornada Escolar Completa*, apresentando o número de matrículas, o projeto educativo da instituição para implementação da JEC, devendo este plano ser assinado por representantes dos familiares, dos professores, do diretor, do *sostenedor* e de representantes dos estudantes; e também seria elaborado um *Proyecto de infraestructura y equipamiento*, que apresentaria as necessidades de (re)estruturação física e de materiais para a adaptação do espaço da escola para atender às JEC (CHILE, 1997; MARINKOVICH, 2013).

Especificamente em relação ao “*costo capital adicional*”, associado ao investimento em necessidades de infraestruturas, o Decreto nº 755/1997 determinou que as escolas deveriam cumprir alguns requisitos para a solicitação desse recurso. Afora ser uma escola que recebe recursos do governo central – escola pública ou privada subvencionada - e atender a estudantes da *educación general básica* e da *educación media*, o decreto determinou também:

(...)

c) *Que el establecimiento se encuentre funcionando en doble jornada al 30 de junio de 1997.*

d) *Que la planta física del establecimiento resulte insuficiente para incorporarse con la totalidad de sus alumnos al régimen de jornada escolar completa diurna, encontrándose por consiguiente en situación deficitaria de conformidad a lo indicado en el artículo 82 de este reglamento.*

e) Que cuente con un proyecto de infraestructura que permita la atención de la totalidad de los alumnos, personal docente y paradocente, y la de padres y apoderados, en el régimen de jornada escolar completa diurna. (CHILE, 1997a, Art. 81)

O referido decreto limitou o número de escolas que poderiam solicitar o recurso adicional, uma vez que restringe esse benefício às escolas com atendimento em “*doble jornada*”. Essa dupla jornada, no País, não significa que os estudantes estariam na escola por mais tempo, mas se refere às instituições que funcionam em dois turnos, cada um com 6 horas de duração, em consonância com a carga horária mínima semanal (MARTINIC, 2015).

Compreendemos que a possibilidade de uso desse recurso pode ter se constituído como um elemento para potencializar a adesão das escolas de *doble jornada* à JEC, deixando assim de ser uma instituição com dois turnos, e passando a ofertar a Jornada Escolar Completa aos estudantes. Além disso, o recebimento de recursos financeiros, especialmente no contexto das políticas educacionais – com histórico de poucos recursos e muitas demandas de melhorias – se constitui-se como uma estratégia indutora de implementação de políticas.

No caso específico das escolas privadas subvencionadas, com financiamento *compartido*, ou seja, que recebe recursos do Estado e ainda cobra mensalidade dos familiares dos estudantes atendidos, a Lei nº 19.532/1997 determinou que fosse aplicado um desconto no repasse dos recursos, proporcional ao valor arrecadado das famílias (CHILE, 1997, 4º). Ainda em relação às escolas subvencionadas, podemos observar que a JEC pode ter se constituído como um incentivo ao aumento dessas escolas no território nacional.

*Podrán, de la misma forma, postular al aporte suplementario por costo de capital adicional, los sostenedores municipales que proyecten **crear y sostener nuevos establecimientos subvencionados bajo el régimen de jornada escolar completa diurna, hasta el inicio del año escolar 2006**, en comunas o localidades en que la capacidad de la infraestructura de los establecimientos educacionales existentes sea insuficiente para atender a la población en edad escolar correspondiente. Las personas adjudicatarias deberán ser las sostenedoras de los establecimientos cuya creación se financie conforme a este artículo. (CHILE, 1997, Art. 5º)*

Como se pode observar, a ampliação ou criação de novas escolas privadas subvencionadas, desde que a partir da oferta de JEC, foi estratégia utilizada pelo Estado para acessar os territórios cuja infraestrutura não possibilitasse tal atendimento. Se, por

um lado, essa tática possibilitaria o efetivo alcance da política, por outro, contribuiria para aprofundar o processo de privatização do público no sistema escolar.

A criação da SEP, no ano de 2008, pode ser considerada como um elemento importante para o seu financiamento da JEC, uma vez que o atendimento a estudantes de camadas sociais vulneráveis e com dificuldades de aprendizagem se constituiu como um dos elementos para a seleção das escolas a serem atendidas por esta política. Esta questão – da priorização – será apresentada mais à frente, quando tratarmos do elemento “grupos atendidos”. Neste aspecto, a JEC contribuiu para o fortalecimento da *Jornada Escolar Completa*, apenas de não ter sido criada com esse objetivo, efetivamente.

Considerando que toda política para ser implementada demanda gestão e planejamento para sua execução, apresentaremos o processo de **operacionalização** da JEC.

Conforme já apresentando, a meta prevista na Lei nº 19.532/1997 era de que até o ano de 2002 as escolas pudessem ingressar gradativamente na JEC, posteriormente, a Lei nº 19.979/2004 ampliou este prazo para o ano de 2010. Fato é que, no ano de 2012, cerca de 90% das escolas contavam com essa ampliação da jornada (MARTINIC, 2015), que, embora revele que os prazos estabelecidos pelas legislações não foram cumpridos, mostra, também, que a JEC foi alcançando progressiva expansão no território nacional. Para essa gradual ampliação da JEC, a Lei nº 19.532/1997 e o Decreto nº 755/1997 estabeleceram alguns critérios para a sua implementação, bem como para a sua operacionalização.

Em relação aos critérios para a implementação da JEC, considerando que este processo não se daria de maneira universal, a Lei nº 19.532/1997 determinou que estariam sujeitos à implementação da ampliação da jornada, as escolas com atendimento aos estudantes de “*los niveles de enseñanza de 3° hasta 8° año de educación general básica y 1° hasta 4° año de educación media*” (CHILE, 1997, Título 1). Apesar da aparente limitação a essas escolas, os artigos 10 a 13 do Decreto nº 755/1997, da referida legislação, ampliam as possibilidades às demais escolas, incluindo aquelas especiais, e com atendimento do 1º e 2º anos da *educación general básica* apresentando algumas condicionalidades a cada uma delas. Portanto, guardadas as devidas distinções, a Jornada Escolar Completa estaria ao alcance de todas as escolas, desde que houvesse interesse das mesmas e que atendessem aos critérios estabelecidos para este processo.

Com relação aos critérios para o acesso à JEC, o Decreto nº 755/1997 determinou que as escolas deveriam contar com: 1. um projeto de JEC aprovado pelo Ministério; 2.

infraestrutura e equipamentos necessários para a oferta da jornada completa; 3. Profissionais da escola, corpo docente e funcionários necessários; 4. ampliação da jornada de trabalho dos docentes; e 5. Organização da carga horária docente de modo a desenvolver atividades de estudos e formação profissional (CHILE, 1997, Art. 16).

As especificações acerca da elaboração do projeto de JEC estão estabelecidas no artigo 17 do referido decreto e compreendem: 1. a justificativa pedagógica para a utilização da JEC, tendo por base o projeto educativo da instituição; 2. a organização dos tempos – semanais e diários – dos estudantes considerando as determinações expressas na Lei nº 19.532/1997, no Decreto nº 755/1997 e no Decretos Supremos que regulamentam o calendário escolar; e, 3. o número de estudantes da instituição que serão atendidos pela JEC (CHILE, 1997, Art. 17). Aqui cabe ressaltar a possibilidade de uma escola atender a todos os estudantes do 3º ao 8º ano da *educación general básica*, sem contemplar os estudantes do 1º e 2º anos.

Após a elaboração, o projeto de JEC deveria ser enviado ao *Departamento Provincial de Educación* (CHILE, 1997a, Art. 29), por meio de formulários especiais, em quatro vias, a cargo do *Ministerio de Educación*, da *Secretaría Regional Ministerial de Educación*, do *Departamento Provincial de Educación* e para o *sostenedor* da escola (CHILE, 1997a, Art. 30). O *Departamento Provincial de Educación* teve um importante papel nesse processo, de “*revisión del cumplimiento de los requisitos formales para postular al régimen de jornada escolar completa diurna, certificará la fecha de recepción de la solicitud através de un acta de recepción*” (CHILE, 1997a, Art. 33).

Posteriormente à entrega da solicitação, a regional do Mineduc do referido departamento teria um prazo de 90 dias para a avaliação dos projetos, a partir de instruções estabelecidas pelo próprio Ministério (CHILE, 1997a, Art. 34). Caso o *Departamento Provincial de Educación* não cumprisse o prazo estabelecido para a análise dos projetos, a proposta seria considerada aprovada (CHILE, 1997a, Art. 37). Em caso de negação do pedido de acesso à JEC seria possibilitado ao *sostenedor* entrar com recurso, junto ao *Secretario Regional Ministerial de Educación* em até cinco dias úteis após a publicação do resultado, e este resolveria, em última instância, num prazo de 10 dias úteis após a interposição do recurso (CHILE, 1997a, Art. 37).

Após a aprovação dos projetos, a escola deveria iniciar o “*régimen [JEC] en la fecha más próxima en que se autorice su ingreso*” (CHILE, 1997a, Art. 42) e, ainda, uma vez aprovada a solicitação, a escola “*no podrá funcionar en otro régimen*” (CHILE, 1997a, Art. 42). Caso a escola não tivesse apresentado em seu plano a intenção de incluir

todos os estudantes na JEC, o Decreto 755/1997 determinava que elas deveriam “(...) *presentar un cronograma de ingreso por niveles, ciclos, subciclos o cursos del mismo grado (...)*” (CHILE, 1997a, Art. 43).

Sobre a operacionalização do programa, no que diz respeito ao acesso das escolas, o Decreto nº 755/1997 cumpre o importante papel de regulamentar e clarificar esse processo. A leitura deste documento normativo, feita com olhos brasileiros, chama a atenção pela extensão dos artigos e, ainda, pelo detalhamento em relação aos processos organizativos da JEC. Compreendemos que o texto da política não representa, necessariamente, a maneira como ela ocorre no interior das instituições escolares, uma vez que neste espaço a política é lida, relida e (con)testada (MAINARDES, 2006). Entretanto, esse texto representa os consensos – temporários – construídos para a sua elaboração e, no caso específico da JEC, o referido decreto apresenta, de maneira detalhada, as normas para sua aplicação, o que pode contribuir para o planejamento e gestão da política no âmbito central, e, no caso das escolas, para esclarecer o seu processo de implementação.

Em relação aos **grupos atendidos**, conforme já evidenciado, o texto original da Lei nº 19.532/1997 determinou que a oferta de JEC seria oportunizada às escolas de *educación general básica* (3º a 8º anos) e *educación media* (1º a 4º anos). Sendo assim, a ampliação da jornada escolar, nesses níveis e nessas modalidades não contariam com algum critério de priorização de sujeitos atendidos.

O Decreto 755/1997 traz uma especificidade em relação ao 1º e 2º anos da *educación general básica*, estabelecendo que:

(...) *podrán acogerse al régimen de jornada escolar completa diurna por los 1º y 2º años de educación general básica, los establecimientos educacionales subvencionados de atención diurna que atiendan en esos cursos a **alumnos de mayor vulnerabilidad***. (BRASIL, 1997a, Art. 13).

Assim sendo, é possível observar que a focalização em grupos sociais mais vulneráveis se constituiu como um critério exclusivo para o acesso do 1º e 2º ano da *educación general básica* à política de JEC. De acordo com o referido decreto, a “(...) *vulnerabilidad se determinará conforme al índice de vulnerabilidad elaborado por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas*” (CHILE, 1997a, Art. 13).

O Decreto 755/1997 estabeleceu também que o Mineduc:

(...) *dará a conocer la nómina de los establecimientos que, conforme a los resultados de las mediciones efectuadas en los dos años inmediatamente anteriores, por la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas, sean considerados de mayor vulnerabilidad*. (CHILE, 1997a, Art. 14).

A *Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas* (Junaeb) – sociedade anônima de direito público –, vinculada ao Mineduc, foi criada pela Lei nº 15.720, de 30 de setembro de 1964, objetivando “(...) *la aplicación de medidas coordinadas de asistencia social y económica a los escolares, conducentes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades ante la educación*. (CHILE, 1964, Art. 1º). Para a construção do índice de vulnerabilidade, a Junaeb utilizava as seguintes variáveis: taxa de analfabetismo; taxa de desnutrição crônica; taxa de pobreza associada ao consumo; taxa de risco de mortalidade infantil; e, percentual da população que pertence a comunidades indígenas, negras ou rurais (CHILE, 2005; 2015)

No ano de 2004, conforme já apresentando, essa priorização, para fins de acesso à JEC, foi ampliada pela Lei nº 19.979/2004, que alterou a Lei nº 19.532/1997. O novo texto trouxe uma mudança ao determinar a prioridade das escolas públicas e as particulares subvencionadas que atendam a estudantes das camadas sociais mais vulneráveis e/ou com problemas de aprendizagem. A alteração feita no ano de 2004 traz à JEC uma nova característica associada à proteção social, uma vez que essa característica não se limitaria mais ao 1º e 2º ano da *educación general básica*, mas se constituiria como um elemento prioritário para a adesão das novas escolas a partir daquele ano.

*Los establecimientos educacionales de enseñanza diurna regidos por el decreto con fuerza de ley No 2, de Educación, de 1998, del sector municipal (municipalidades y corporaciones municipales) y los particulares considerados **vulnerables socioeconómica y/o educativamente**, deberán funcionar, a contar del inicio del año escolar 2007, en el régimen de jornada escolar completa diurna, para los alumnos de los niveles de enseñanza de 3º hasta 8º año de educación general básica y de 1º hasta 4º año de educación media. (CHILE, 2004, Art. 1º)*

Nesse sentido, compreendemos que no decorrer do processo de execução da política de JEC a focalização na vulnerabilidade social foi ampliada, deixando de se limitar ao 1º e 2º ano da *educación general básica* e abarcando os níveis e as modalidades de ensino. A criação da SEP contribuiu para potencializar o financiamento das escolas JEC, uma vez que a partir do ano de 2004, conforme já evidenciado, a vulnerabilidade social se constitui como um elemento prioritário para a adesão de novas escolas à essa política.

Buscando finalizar esta seção, podemos destacar que a Lei nº 19.532/1997, o Decreto nº 755/1997, o Decreto nº 554/1996 e o Decreto Supremo nº 289/2010 se

consolidaram como a normatização do quantitativo mínimo da carga horária da jornada escolar completa, a saber: 1. de 1997 até 2009: 40 semanas e 38 horas para a *educación general básica* (1.520 horas anuais) e 42 horas para a *educación media* (1.680 horas anuais); e 2. a partir de 2010: 38 semanas e 38 horas para a *educación general básica* (1.444 horas anuais) e 42 horas para a *educación media* (1.596 horas anuais).

Sobre o financiamento da JEC, destacamos a manutenção do percentual do IVA como estratégia para possibilitar a execução dessas políticas com fontes de recursos próprios do Estado. Afora isso, a conjugação de diferentes estratégias de repasse dos recursos, por meio da USE e das ponderações a ela relacionadas, contribuiu para que as escolas – públicas e privadas subvencionadas – pudessem executar a política no cotidiano dos estabelecimentos.

No âmbito da operacionalização, o Decreto nº 755/1997 cumpriu o papel de estabelecer e clarificar o processo de implementação e execução da política nas escolas, bem como a relação entre estas e o Mineduc no processo de adesão e acompanhamento da JEC. O processo de execução da política foi marcado por estratégias de elaboração dos planos de solicitação de adesão, por parte do *sostenedor* – com anuência dos docentes, familiares e estudantes –, pela análise das solicitações de parte do Mineduc e de prazos para a implementação da política. Além disso, o repasse de recursos, inclusive para construção, adaptação e equipamento das escolas, também se constituiu como um importante fator no processo de sustentabilidade da política nas escolas.

A respeito dos grupos atendidos, podemos compreender que a JEC não se constituiu como uma política exclusivamente focalizada na população mais vulnerável. No entanto, no decorrer dos anos, as escolas que atendiam a esse grupo social foram ganhando especial atenção e prioridade na implementação da JEC. Compreendemos que esse movimento observado nesta política veio ao encontro de orientações de organismos internacionais que, já na década de 1990, apontavam para a necessidade de políticas focalizadas nessa camada da população.

4.3. Uruguai: *Escuela de Tiempo Completo* (ETC)

A reforma educacional do sistema de ensino público no Uruguai, na segunda metade da década de 1990, tem profunda relação com os desdobramentos da recuperação democrática no/do país, no ano de 1985, e a abertura de um escritório da Cepal em Montevideu que, posteriormente, foi compreendida como a principal estrutura e

estratégia que mobilizou e apoiou a reforma no país (LANZARO, 2004). A tarefa de pesquisa e elaboração de orientações que posteriormente fundamentariam a reforma de 1990 no Uruguai foi desenvolvida no âmbito da Cepal sob a direção do sociólogo Germán Rama, que mais tarde se tornou o diretor do *Consejo Directivo Central*, no governo de Sanguinetti que se iniciou em 1995. Nesse sentido, Rama foi considerado “*el hacedor de la reforma*” (LANZARO, 2004, p. 13), tanto por sua participação na elaboração das diretrizes, como na implementação das ações associadas à reforma.

No ano de 1989, o escritório da Cepal em Montevidéu, juntamente com o Codicen, iniciaram a realização de diversos estudos sobre a situação da *educación inicial e secundaria* no país, objetivando identificar as necessidades de melhorias nessas etapas (LANZARO, 2004). Desses estudos, resultaram quatro publicações que contribuíram para as reformas educacionais colocadas em curso no país a partir de 1995, a saber: *Enseñanza primaria y ciclo básico de educación media en el Uruguay*, no ano de 1990; *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay: los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, publicada no ano de 1991; *¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media*, no ano de 1992; e *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprenden y qué opinan*, no ano de 1994 (LANZARO, 1994).

Os estudos de Lanzaro (1994, 2010) sobre esses documentos nos revelam que havia uma clara preocupação com a questão da equidade na aprendizagem e com fatores que influenciam o processo educativo, como questões sociais e pedagógicas. Com base nesses estudos, nos anos de 1990, especialmente no período de 1995 a 1999 – período do governo de Julio María Sanguinetti –, foram implementadas reformas no Estado do Uruguai com participação de organismos internacionais, a exemplo da Cepal e do Banco Mundial. Apesar da participação desses organismos, seja na vinculação das ideias seja no processo de financiamento das ações, a reforma não seguiu os padrões neoliberais clássicos colocados em curso em outros países da América Latina (MANCERO, 1997; DE ARMAS; GARCÉ, 2004; LANZARO, 2004; ACOSTA, 2013). O que se observou foi que a reforma educacional no país ampliou os gastos públicos com educação sob a perspectiva do fortalecimento do Estado na orientação e execução das políticas (DE ARMAS; GARCE, 2004).

O ajuste estrutural colocado em curso no país, por ocasião das reformas, seguiu um padrão moderado, com poucas privatizações e tênues incorporações dos princípios da Nova Gestão Pública na estrutura administrativa, por exemplo (LANZARO, 2000). Nesse sentido, a reforma educacional uruguaia “*destaca claramente por ser la más heterodoxa*

de todas ellas, es decir, la que se aleja más abiertamente de los códigos doctrinarios del Consenso de Washington” (DE ARMAS; GARCE, 2004, p. 71).

Esse *modus operandi* das reformas no Uruguai sinalizou para uma opção clara ao combate às desigualdades sociais, por meio da melhoria das oportunidades de desenvolvimento, sob o pilar do reforço da intervenção direta do Estado nas ações de combate às desigualdades (DE ARMAS; GARCE, 2004; LANZARO, 2004). Conforme já destacado, as principais ideias da reforma educacional uruguaia foram elaboradas entre 1989 e 1994, na sede do escritório da CEPAL em Montevidéu.

A reforma educacional do Uruguai da década de 1990 esteve sustentada na perspectiva do Estado de bem-estar social, diferentemente de demais reformas na América Latina que se pautaram na lógica do Estado regulador (ou fiscalizador) e, ainda, sob os pilares da educação pública, gratuita, laica e estadocêntrica, conforme os princípios da reforma de José Pedro Varela⁷⁵ no século XIX (OPERTTI, 2000). Assim, esses pilares – da reforma Varela – associados aos estudos realizados pela Cepal na década de 1990 no país, contribuíram para a delimitação dos objetivos gerais da reforma da década de 1990, quais sejam: 1. a consolidação da equidade social; 2. a formação dignificante e a função docente; 3. melhoria da qualidade educacional; e 4. fortalecimento da gestão institucional (DE ARMAS; GARCE, 2004).

Afora essa especificidade do Uruguai em relação aos demais países da América Latina, no que diz respeito a reformas que fortaleceram o Estado, outro elemento que o distingue na região está relacionado ao seu financiamento. Os recursos disponibilizados ao país, por meio de empréstimos tomados com instituições financeiras internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foram decisivos na implementação das reformas (DE ARMAS; GARCE, 2004; ACOSTA, 2013). O que nos chama atenção é o fato de instituições financeiras, de cunho neoliberal, financiarem reformas que contribuíram para o fortalecimento do Estado, inclusive com o aumento dos gastos públicos para políticas sociais, dentre elas, a educação. Nesse sentido, parece-nos que o Uruguai se constitui como um ponto fora da curva, comparado-se ao *modus operandi* reformista em outros países latino-americanos.

Os aportes financeiros advindos do BID e do BM contribuíram para a ampliação da oferta da *educación inicial* pública, para a expansão das *escuelas de tempo completos*

⁷⁵ José Pedro Varela foi responsável pela construção do sistema uruguaio de educação sob os pilares da obrigatoriedade, da gratuidade e da laicidade do ensino (BRALICH, 2011).

(ETC), para a reforma curricular do ciclo básico da *enseñanza média*, para a modernização das escolas técnicas e ampliação dos processos formativos para docentes (DE ARMAS; GARCE, 2004). Portanto, as ETCs constituem-se como um elemento do processo de reformas da educação uruguaia da década de 1990.

Estudos como os de Acosta (2013) e Uruguai (2017) apontam que o começo das ETCs remonta ao início da década de 1990; entretanto, esses mesmos estudos evidenciam dois marcos importantes para essas escolas: 1. a *Propuesta Pedagógica para las Escuelas de Tiempo Completo*, do ano de 1997; e 2. *Acta nº 90*, de 1998. A pesquisa demonstrou a ausência de leis que regulamentassem essas escolas, constatação confirmada por meio da leitura da entrevista concedida por Virginia Tort, Inspetora Coordenadora Nacional de Escolas de Tempo Completo, às professoras Jaqueline Moll e Maria Carmen Barbosa, ambas da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, publicada no periódico Educação em Revista, da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), no ano de 2015. As referidas professoras questionam a entrevistada sobre a existência de “(...) *leyes que garantizan este tiempo completo*” (MOLL; BARBOSA, 2015, p. 335), e a resposta obtida foi “*No hay leyes pero sí documentos que marcan ciertos rumbos para este tipo de escuelas: el Acta 90 del año 1998 y la Propuesta alternativa para las escuelas de Tiempo Completo del año 1997 son un ejemplo*” (MOLL; BARBOSA, 2015, p. 336).

Diante dessa afirmação e da constatação dessa ausência no processo de recolhimento dos documentos para a análise, consideramos, para esta pesquisa, a *Propuesta Pedagógica para las escuelas de tempo completo*, publicada em 1997, como o marco inicial dessa política, apesar da ciência de que no fim da década de 1980 foi editada a *Acta nº 60*, de 23 de setembro de 1989, que aprovou a criação do projeto experimental das ETCs (URUGUAI; 1989). Entretanto, essas escolas foram implementadas em caráter experimental, sendo apenas nos anos 1997 e 1998 que se organizaram como política do país.

A ideia de se criarem *escuelas de tiempo completo* remonta ao ano de 1965, ao menos no que diz respeito à ideia de sua construção como política para o país. Um informe da Cepal, do mesmo ano, sobre a educação no Uruguai, sinalizava para a necessidade de “(...) *llevar a jornada completa a los alumnos de escuelas que al atender al médio sócio-culturalmente más pobres, tienen más bajos rendimientos*” (CEPAL, 1965 apud URUGUAI, [2016], p. 4). Entretanto, apenas no início da década de 1992 é que foram iniciadas as primeiras tentativas de ampliação da carga horária, especialmente nas escolas

que atendiam às camadas mais vulneráveis da população: porém, esse processo se deu sob a necessidade de efetivação de uma política consistente (URUGUAI, 1997).

O processo de transformação das escolas ao regime de *tiempo completo* aconteceu em instituições que permitiam essa transformação, especificamente quanto ao espaço físico. Nesse contexto, as escolas rurais e/ou as *escuelas al aire libre*⁷⁶ passaram a ser gradativamente transformadas em *escuelas de tiempo completo*, no período de 1992 a 1995 (URUGUAI, 1997; ACOSTA, 2013). Os documentos e estudos analisados nesta pesquisa (URUGUAI, 1997, 1998, 2010, [2016], 2017; DE ARMAS; GARCE, 2004; ACOSTA, 2013).

No ano de 1995, foi levantada, por parte do *Consejo de Educación Inicial y Primaria*, a necessidade de se reconsiderar o modelo de escola única, não só em termos de extensão da carga horária, mas também a partir de uma proposta pedagógica que contemplasse os vários elementos do currículo (ACOSTA, 2013). Nesse sentido, foi construída a *Propuesta Pedagógica ...* (URUGUAI, 1997) que envolveu entrevistas com profissionais que atuavam no Codicen, pesquisa bibliográfica sobre a ampliação da jornada escolar, discussões com profissionais que atuavam nas *escuelas de tiempo completo* já em funcionamento e, ainda, visita dos profissionais responsáveis pela organização do documento, aos CIEPs no Rio de Janeiro, para conhecer a proposta pedagógica desses espaços (URUGUAI, 1997; ACOSTA, 2013).

A *Propuesta Pedagógica ...* mostra que os resultados de desempenho dos estudantes aferidos pela *Evaluación Nacional de Aprendizajes* no ano de 1995 possibilitaram identificar que “(...) *el mero hecho de ampliar el tiempo de atención ya está teniendo cierto impacto sobre los aprendizajes*. (URUGUAI, 1997, s/p) e ainda, que “*se puede constatar que las Escuelas de Tiempo Completo actualmente existentes atienden población más carenciada que las restantes escuelas urbanas y obtienen resultados académicos levemente superiores*” (URUGUAI, 1997, s/p). Diante desta constatação, a ANEP buscou ampliar o crescimento das *escuelas de tiempo completo* a partir da construção de novas escolas e adaptação daquelas com dois turnos ao modelo de *tiempo completo*. Afora isso, o estabelecimento de uma nova estrutura pedagógica foi necessária, o que originou a *Propuesta Pedagógica para las escuelas de tempo completo*.

⁷⁶ As “*escuelas al aire libre*” foram criadas no Uruguai no ano de 1913, com base nas experiências de escolas dessa mesma natureza criadas na Europa, e objetivavam garantir o direito à educação a crianças com tuberculose e/ou com outras debilidades, ofertando atividades escolares, físicas e respiratórias (ESPIGA, 2015).

No ano de 1998, foi editada a Acta nº 90, que se constitui como um marco regulatório no que diz respeito às ETC. Esse documento normativo, ainda em vigência até a finalização deste estudo, estabeleceu normas e definições para a organização dessa política, especialmente quanto à implementação da *Propuesta Pedagógica...* em todas as *escuelas de tiempo completo* e, ainda, o estabelecimento de um novo convênio com o Banco Mundial; nesse caso específico, para obtenção de recursos para a construção de salas de aulas nas escolas já existentes, de novos prédios escolares e de formação para professores que fossem atuar nas escolas com ampliação da jornada escolar (URUGUAI, 1998; URUGUAI [2016]).

A referida ata apontou para o objetivo de “*atender al 12% de los alumnos de Educación Primaria Comum Urbana a través de la modalidad de Escuela de Tiempo Completo*” (URUGUAI, 1998, p. 1) e, ainda:

las condiciones de pobreza en que vive parte importante de la población escolar generan la necesidad de reconsiderar el modelo escolar de tiempo simple (4 horas diarias), no solo en términos de la extensión horaria sino también en cuanto al modelo pedagógico e institucional de la escuela (URUGUAI, 1998, p. 1)

Nesse sentido, observamos que a ETC era compreendida como uma possibilidade de atendimento às camadas mais vulneráveis da população. Entretanto, a simples expansão do tempo escolar não seria suficiente, uma vez que demandaria a alteração na proposta pedagógica e institucional das escolas. De tal modo, a Acta nº 90 reforçou a necessidade de se rediscutir a organização pedagógica, e esse caminho já estava direcionado na *Propuesta Pedagógica ...* de 1997. Sob esse aspecto, as ETCs podem ser caracterizadas como um modelo organizacional e pedagógico que se estabelece para as necessidades de um determinado setor da sociedade em um determinado momento (ACOSTA, 2013).

No que diz respeito à **regulamentação do tempo** associado à ampliação da jornada, a Acta nº 90/1998 determina que:

Como norma general las Escuelas de Tiempo Completo atenderá diariamente los niños desde los 4 años de edad, entre las 8.30 y las 16.00 – 7 horas y media diarias, 37 horas y media semanales –. En los casos en que las necesidades de la comunidad a la que la escuela sirve lo determinen, esta podrá adecuar los horarios de inicio y fin de jornada sin que se afecte la carga horaria diaria total (URUGUAI, 1998, p. 3).

Diante disso, nas ETCs o *tiempo completo* é definido pelo quantitativo de 7 horas e 30 minutos diários de atendimento aos estudantes. De acordo com as resoluções editadas anualmente pelo CEIP, o número de dias mínimos letivos no país é de 180 dias, o que significa que um estudante atendido numa ETC teria uma carga horária anual de 1.350 horas.

A Acta nº 90/1998 estabelece ainda:

En los casos en que las necesidades de las familias o de los niños lo ameriten, las Escuelas podrán establecer una franja de horario de atención complementaria de 1 hora y media diaria – de 16.00 a 17.30 horas – destinada a atender a niños cuyas familias tengan horarios de trabajo más prolongado (...) (URUGUAI, 1998, p. 3).

Essa ampliação do tempo, para além das 7 horas e 30 minutos diárias, busca oferecer proteção aos estudantes de camadas sociais mais vulneráveis, contemplando alimentação e cuidados de higiene (URUGUAI, 1998). Para efetivar esse atendimento específico, a Acta nº 90 determina que as escolas deverão elaborar um projeto específico, que será analisado pelo *inspector del tiempo completo* e, ainda, ter até três professores e um funcionário de serviços que, a partir da ampliação de sua jornada de trabalho, possam garantir esse atendimento (URUGUAI, 1998).

O horário de permanência dos estudantes na escola está organizado em dois blocos: 1. o trabalho com o programa curricular comum, estabelecido pelo Estado, no turno da manhã; e 2. a realização de oficinas e demais atividades educativas, no turno da tarde (URUGUAI, 1998). Sobre o primeiro bloco, a Acta nº 90 determinou:

Como norma general durante las mañanas cada maestro trabajará con su grupo de alumnos en dos módulos horarios de 90' [minutos], separados por un recreo de 15' [minutos]. La actividad durante las mañanas estará focalizada en los objetivos, contenidos y lineamientos técnicos que el Programa Escolar vigente establece para todas las escuelas comunes del país (URUGUAI, 1998, p. 8).

Em relação ao segundo bloco, o documento definiu que:

Durante el horario de la tarde, especialmente para la realización de los talleres, se buscará modificar el esquema organizativo de la escuela. A los efectos de evitar la rutina y el desgaste que supone el hecho de que durante todo el tiempo niños trabajen en el mismo grupo clase y con el mismo maestro (...) se buscará organizar las actividades a través de la conformación de grupos de niños de diferentes clases, por nivel – educación inicial, 1º y 2º años, 3º e 4º años, 5º y 6º años. (URUGUAI, 1998, p. 8).

Nesse sentido, observamos que as ETCs se organizam sob a lógica de dois momentos distintos, sendo o primeiro deles destinado ao currículo comum a todas as escolas do país, e o segundo, à possibilidade de os estudantes vivenciarem, a partir da ampliação de sua convivência, outros saberes e aprendizagens.

No texto da Acta nº 90, é possível encontrar como deverá ser organizado o “*tiempo educativo adicional*” (URUGUAI, 1998, p. 6) do turno da tarde, a saber: 1. hora de jogos, três vezes por semana, com duração de 45 minutos cada; 2. oficinas, 120 minutos diários, para realização de atividades organizadas por eixos; 3. educação física, atividades de esportes com duração de 1 hora e 30 minutos semanais; 4. avaliação da convivência grupal, destinada ao tratamento dos conflitos em sala de aula, com 45 minutos semanais; 5. avaliação formativa do aprendizado, destinação de metade do módulo matutino – semanalmente ou quinzenalmente – para a realização de avaliação; e 6. apoio personalizado, atenção especial aos estudantes com dificuldades de aprendizado, com organização a critério da escola.

As grandes áreas nas quais as oficinas (*talleres*) deveriam se organizar também foram definidas pela Acta nº 90 e podem ser observadas por meio do Quadro 19.

Quadro 19 - Eixos das oficinas e principais atividades ofertadas

Eixos das oficinas	Principais atividades
Expressão	Pintura de mural artístico; espetáculos teatrais, de marionete ou de dança; instrumentos musicais; e, pinturas manuais e obras de cerâmica.
Leitura, escrita e informática	Momentos de leitura individual e coletiva; produção de jornal escolar; produção de textos narrativos e/ou argumentativos; e, uso do computador para produção de textos.
Ciências experimentais	Projetos de investigação; criação de horta escolar; estudos dos animais; promoção da ecologia no bairro; e, trabalhos com materiais de laboratórios.
Ciências Sociais	Projetos de investigação sobre a comunidade; conhecimento dos fundamentos da identidade nacional; investigação sobre problemas do(s) bairro(s) onde vivem os estudantes; e, visitas a regiões do país.

Fonte: Elaboração própria com base em Uruguai (1998)

Destacamos que, por meio da Acta nº 90, o Estado definiu não apenas o quantitativo temporal associado ao *tiempo completo*, como também definiu – ou em alguns casos direcionou – como essa carga horária deveria ser organizada nas escolas. Em relação à organização do tempo escolar associado às ETCs, é possível observar aquilo que Mancebo (2012, p. 11) chamou de *fuerte centralización* do Estado em relação ao financiamento, gestão da educação, bem como às questões curriculares.

Esta forte centralização pode ser observada em relação aos recursos destinados à educação, conforme já foi evidenciado neste estudo. Em relação às fontes de **fontes de financiamento** das ETCs, a Acta nº 90 apontou que a ANEP, firmou “*un nuevo convenio com el Banco Mundial destinado a obtener el financiamiento necesario para la construcción y equipamiento de 280 nuevas aulas destinadas a Escuelas de Tiempo Completo (...)*” (URUGUAI, 1998, p. 2, grifos nossos). Esse excerto sinaliza para dois elementos importantes que dizem respeito ao financiamento dessa política, sendo o primeiro associado ao fato de que as ECTs contaram com recursos advindos de empréstimos junto a organismos internacionais; e, segundo, a expressão *nuevo convenio* sinaliza que outros já foram firmados entre o país e o referido organismo.

Esse convênio, para desenvolver o plano das *Escuelas de Tiempo Completo*, implicou o endividamento do Uruguai, junto ao BM, no montante de U\$\$ 28 milhões e, ainda, o Estado comprometeu-se com a destinação de mais U\$\$ 12 milhões, advindos dos recursos do país. No total, foram U\$\$ 40 milhões – resultantes do empréstimo junto ao BM e das contas públicas do país – a serem aplicados no período de 1999 a 2002 junto às ETCs (URUGUAI, 1998).

Os empréstimos junto ao Banco Mundial foram sendo renovados no decorrer dos anos, sempre a partir de avaliações do organismo internacional sobre a aplicação devida dos recursos e da qualidade pedagógica da proposta (ACOSTA, 2013; URUGUAI, 2017). Para proceder à gestão dos recursos advindos dos empréstimos, foi criado o *Proyecto de Mejoramiento de la Calidad em la Educación Primaria* (Mecaep), posteriormente denominado como *Proyecto de Apoyo a la Escuela Pública Uruguaya* (Paepu).

Os recursos geridos pelo Mecaep/Paepu deveriam ser aplicados para a ampliação e construção de escolas e para a formação continuada dos professores que atuam nas ETCs (MOLL; BARBOSA, 2015, p. 336). Os demais custos, a exemplo do pagamento dos salários dos docentes, alimentação dos estudantes e materialidade para as oficinas, seriam feitos a partir dos recursos destinados à educação aprovados nas *Leys del Presupuesto Nacional* para cada período (ACOSTA, 2013; MOLL; BARBOSA, 2015; URUGUAI, 2017).

Não há repasse de recursos diretamente para as escolas para a execução da política de ETC, sendo encaminhados às instituições, pelo Estado, os insumos necessários para a efetivação dessa política no cotidiano das instituições (ACOSTA, 2013; URUGUAI, 2017). Diante do exposto, compreendemos que as fontes de recursos para as ETCs são

duas: 1. os recursos advindos dos impostos e destinados à educação por meio das *Leys del Presupuesto Nacional* de cada período; e 2. os recursos obtidos por meio de contração de dívidas junto ao Banco Mundial.

Sobre o processo de **operacionalização** da ETC, a Acta nº 90 não aponta como se daria o processo de escolha das escolas para o atendimento em *tiempo completo*; todavia, o estudo de Acosta (2013) sinalizou que, no início da década de 1990, com as primeiras experiências de ETC, até o final dos anos 1990, os critérios para que as escolas pudessem ofertar o *tiempo completo* estavam focalizados no atendimento de escolas de *quintiles*⁷⁷ 1 e 2, ou seja, aquelas que atendiam a estudantes oriundos de famílias com maior vulnerabilidade social.

Um documento elaborado pela ANEP no ano de 2004, denominado “*Escuelas de Tiempo Completo: modelo pedagógico*”, sinalizou que, no ano de 1999, a seleção das escolas ocorria a partir de três variáveis “*tasa de repetición en 1er. año, alta tasa de inasistencia en 1o; niños de 6o cuyas madres tienen la escuela primaria como máximo nivel de educación formal*” (URUGUAI, 2003, s/p).

Posteriormente, no ano de 2003, a seleção das escolas, por parte do CEIP, deu-se a partir dos seguintes critérios: 1. solicitação das famílias; 2. solicitação dos professores; 3. disponibilidade de espaço físico na escola, como refeitório e espaços externos às salas de aula; e 4. compromissos firmados com a comunidade por governos anteriores (URUGUAI, 2004, [2016]). Observamos que as ETCs não se constituíram como política universal para todas as escolas, e foram sendo gradativamente implementadas, inicialmente a partir de critérios de vulnerabilidades social e, posteriormente, a partir de critérios que envolviam a manifestação do interesse da comunidade e a disponibilidade, na escola, de espaço físico para tal atendimento.

Os documentos analisados não apresentam com detalhamento como se dava esse processo, entretanto, apontam para dois elementos importantes no processo de implementação e operacionalização dessa política no país: a realização de concurso público e a formação para docentes.

No que diz respeito à realização de concurso público, o *Consejo de Educación Inicial y Primaria* (CEIP), com a aprovação da ANEP e do poder legislativo, criou o cargo de *Inspección de Escuelas de Tiempo Completo*, que ficaria por conta,

⁷⁷ São utilizados para dividir o total de escolas públicas em cinco grupos de igual quantidade, considerando a vulnerabilidade, de forma que o quintil 1 agrupa as escolas de contexto mais vulneráveis, e o quintil 5, aquelas de contexto menos vulnerável.

especificamente, do acompanhamento dessas escolas (URUGUAI, 1998, [2016]). Quando implementado, no ano de 1999, o cargo foi denominado *Inspección Nacional de Escuelas de Tiempo Completo y Contexto Sociocultural Crítico* (URUGUAI, 2004).

A *Inspección Nacional* ..., juntamente com os inspetores dos departamentos, seriam os responsáveis pela supervisão das ETCs e seriam “(...) seleccionados mediante concurso” (URUGUAI, 1998, p. 9). Além da criação desse cargo, que se daria por concurso, foi estabelecido também um “(...) concurso específico de los cargos vacantes de maestro directo e maestro professor en las escuelas existentes (...)” (URUGUAI, 1998, p. 2). Deste modo, os (novos) diretores e professores dessas escolas seriam conduzidos por concurso público específico para o *tiempo completo*. Essa opção demonstra o claro propósito de que as ETCs se afirmassem como uma política de Estado, e não apenas como uma ação específica de determinado governo.

Sobre a formação para docentes, a Acta nº 90 informou que, no ano de 1998, foi realizado “(...) un proceso de actualización y perfeccionamiento de los maestros y directores de las Escuelas de Tiempo Completo existentes, a través de un Curso-Taller de 150 horas presenciales (...)” (URUGUAI, 1998, p. 2). Esses cursos tornam-se parte da política de implementação das ETCs, de modo que os diretores e os professores das escolas que passariam a ofertar *tiempo completo* deveriam participar desse processo formativo (PALADINO, 2016; URUGUAI, [2016]).

O processo formativo em questão estava dividido em dois grandes blocos: uma abordagem geral da proposta de ETC e seus pontos centrais, presentes no Curso I; e as outras específicas por áreas do conhecimento, nos cursos II e III, que se diversificam de acordo com áreas do conhecimento, tais como linguagem, ciências naturais, ciências sociais e/ou matemática (PALADINO, 2016). O investimento em formação específica para os docentes que atuaram nas ETCs também pode ser considerado um elemento para o fortalecimento dessa capilaridade e dessa política no país, além de possibilitar a preparação para os profissionais da educação atuarem nas escolas, considerando sua organização pedagógica e o atendimento aos estudantes.

Em relação aos **grupos atendidos**, o texto da Acta nº 90 aponta que “*las condiciones de pobreza en que vive parte importante de la población escolar (...)*” (URUGUAI, 1998, p. 1) é um dos elementos que demandaram a reconsideração do tempo escolar e do seu modelo pedagógico. Afora isso, o critério de seleção das escolas, considerando-se a priorização nas escolas de *quintiles* 1 e 2, os índices de reprovação dos estudantes no primeiro ano e os estudantes cujas mães concluíram apenas a *educación*

primaria, aponta que, até o ano de 2003, essa política estava focalizada nas camadas mais vulneráveis da população.

Entretanto, a partir de 2003, considerando-se os critérios para a implementação das ETCs, inferimos que essa política não tinha mais o caráter focalizado, passando assim a abarcar qualquer escola que se adequasse aos pré-requisitos para a oferta do *tiempo completo*. Apesar disso, os documentos analisados não afirmam que a vulnerabilidade deixou de ser considerada para esse processo. E, ainda, o critério “solicitação das famílias” pode trazer essa atenção especial, uma vez que as famílias em situação de vulnerabilidade poderiam pleitear que as escolas de seus filhos ofertassem o atendimento em tempo integral para que estes estivessem protegidos naquele espaço.

De modo a apresentar resumidamente as questões apontadas por esta seção, sinalizamos que a Acta nº 90/1998 estabeleceu que o quantitativo da carga horária do *tiempo completo* é de 7 horas e 30 minutos diárias, podendo esse tempo ser ampliado em mais 1 hora e 30 minutos para atender aos estudantes cujas famílias demandem por questões associadas ao trabalho dos responsáveis. Considerando o calendário mínimo de dias letivos do país (180), o total da carga horária anual é de 1.350 horas.

Com relação ao financiamento das ETCs, identificamos duas fontes de recursos. A primeira delas é a receita resultante dos impostos, conforme já aplicados em toda a educação. A segunda fonte advém dos valores adquiridos por meio de acordos (empréstimos) com o Banco Mundial, destinados à construção e adequação das escolas e para a formação dos docentes. No âmbito da operacionalização, os documentos analisados não apresentaram, de forma detalhada, o processo de seleção das escolas e de implementação das políticas. Entretanto, foi possível observar a existência de critérios para a seleção das escolas, a realização de concursos públicos exclusivos para a gestão educacional, gestão escolar e docência das ETCs, e a realização de processos formativos para docentes que atuariam nessas instituições escolares.

No que tange aos grupos atendidos, até o ano de 2003, identificamos uma priorização nas escolas localizadas ou que atendiam população em situação de vulnerabilidade e com dificuldades educativas. De 2003 em diante, os documentos não apresentavam essa focalização, entretanto, o critério “solicitação das famílias” poderia conduzir para um atendimento prioritário – afinal, as famílias abastadas, de modo geral, já contam com uma estrutura que educa e protege seus filhos integralmente e talvez não reivindicassem essa proteção do Estado.

CAPÍTULO 5. ANÁLISE COMPARADA DAS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR

Este capítulo engloba a “*fase de comparación propiamente dicha*” (CABALLERO *et. al*, 2016, p. 52) e que dá “*origen al conocimiento nuevo surgido de la comparación*” (VELLOSO; PEDRÓ, 1991, p. 123). De modo a proceder a essa comparação, o capítulo está organizado em três seções. A primeira delas realiza uma análise comparada do tempo regulamentado, associado à ampliação da jornada escolar, a partir da descrição das prescrições e determinações normativas de cada país com este fim. A análise tomou como referência, em primeiro lugar, a duração da jornada ampliada, no que diz respeito à carga horária diária ou semanal e o número de dias letivos anuais; e em segundo lugar, a organização do tempo, associado às orientações/determinações de cada país em relação à forma como esse tempo deveria ser organizado nas escolas. A análise comparada evidenciou que as políticas de ampliação da jornada escolar, quando construídas como elementos estruturantes das reformas educacionais da década de 1990, garantiram regulamentação e estratégias efetivas para a sua continuidade, sendo que o mesmo não ocorreu com aquelas que não se efetivaram como eixos daquelas reformas.

A segunda seção compara a(s) fonte(s) de financiamento, apresentando as fontes de captação de recursos para levar a cabo as políticas de ampliação da jornada escolar e, ainda, as estratégias de repasse de recursos para sua efetivação. Os tópicos analisados nesta seção evidenciam o alinhamento em relação às orientações para as reformas educacionais da década de 1990, no âmbito do financiamento, quer em relação às fontes de recursos para as políticas e/ou sobre as formas de repasse de recursos para sua operacionalização.

A terceira seção, “*grupos atendidos*”, apresenta os sujeitos destinatários das políticas, evidenciando a perspectiva da focalização, tendo como referência as próprias escolas e/ou os estudantes nela atendidos. Além disso, a priorização em sujeitos com maiores dificuldades educacionais e em situação de vulnerabilidade converge para as orientações expressas por organismos internacionais, especialmente a Unesco e, ainda, nesse âmbito, para os Planos do Mercosul Educacional.

5.1. A (regulamentação da) jornada escolar ampliada

A necessidade de ampliação da jornada escolar como estratégia para enfrentamento às desigualdades educacionais e para a proteção das camadas sociais mais vulneráveis, conforme já apontado neste estudo, foi defendida nos documentos elaborados pelo Promedlac (1984, 1987, 1988, 1989, 1991, 1993, 1996, 2001) e pelo Prelac (2002). Esses documentos orientavam que os países da América Latina e Caribe implementassem políticas para possibilitar a superação do curto tempo de permanência dos estudantes nas escolas da região, especialmente aquelas localizadas em áreas de maior vulnerabilidade social e que atendiam, majoritariamente, aos sujeitos em situação de pobreza.

As reformas colocadas em curso na América Latina tiveram como pano de fundo a indução de organismos internacionais que, por meio de estudos e recomendações, sinalizavam as justificativas e necessidades de alterações nas políticas educacionais dos países da região. Esses estudos apresentavam uma homogeneidade de dificuldades a serem superadas e, partindo da lógica da uniformidade, indicavam soluções gerais a serem colocadas em prática pelos países, com o intuito de alterar a organização da educação, de modo a atender os “novos” desafios impostos pela mundialização do capital.

Nesse escopo de soluções, apresentadas por organismos internacionais, conforme foi evidenciado neste estudo, está a demanda pela ampliação da jornada escolar dos estudantes. Nesse sentido, depreendemos que o aumento no quantitativo da carga horária diária dos estudantes e do número de dias letivos foi um dos elementos das recomendações para as reformas educacionais colocadas em curso na década de 1990.

Apesar dessa explícita recomendação, os Planos do Mercosul Educacional, que se constituíam como mais um espaço de confluências das orientações para as reformas expressas nos documentos de organismos internacionais, não fizeram menção específica à ampliação da jornada escolar. Apesar de os referidos documentos apontarem para a necessidade de que as políticas fossem favoráveis ao atendimento às camadas mais vulneráveis da população – e, ainda, com o objetivo de melhoria da qualidade da educação –, não se observaram, *ipsis litteris*, orientações ou pactos, no âmbito do setor, relacionados à jornada escolar. Consideramos que esta ausência pode estar relacionada ao fato de que os documentos editados pelo Mercosul Educacional objetivavam o fortalecimento da integração regional (DINIZ JÚNIOR, 2020), de modo a priorizar políticas que contribuíssem com esse objetivo, a exemplo das políticas curriculares que

tratassem das questões associadas às línguas presentes nos países integrantes do setor e intercâmbios entre docentes – da educação básica e do ensino superior – na região.

Ainda que estas orientações tivessem sido homogêneas para toda a região, os seus desdobramentos efetivam-se no contexto da realidade de cada país, ou seja, essas instruções são adaptadas aos processos domésticos, variando de acordo com a realidade de cada país, o que possibilita que sejam observadas distintas estratégias para uma mesma orientação. E é o que podemos constatar em relação às políticas de ampliação da jornada escolar nos três países analisados.

Conforme já destacamos, no caso do Chile e do Uruguai, a *Jornada Escolar Completa* e a *Escuela de Tiempo Completo*, respectivamente, constituíram-se como elementos das reformas implementadas na década de 1990 nos dois países. No caso do Chile, a JEC, uma das principais linhas da reforma do período no país (COX, 2012), constituiu-se como a articuladora das ações reformistas (CONCHA, 2016). Em relação ao Uruguai, apesar do argumento de que a reforma implementada na década de 1990 não tenha seguido os padrões neoliberais clássicos colocados em curso em outros países da América Latina (MANCEBO, 1997; DE ARMAS; GARCÉ, 2004; LANZARO, 2004; ACOSTA, 2013), é possível observar que a ETC se alinha às orientações para a ampliação da jornada escolar dos estudantes constantes em textos que fundamentaram reformas na região. Nesse caso, no Chile e no Uruguai, as políticas de ampliação da jornada escolar representaram não apenas uma ação do Estado, mas um dos elementos estruturantes para as reformas daquela década que, inclusive, alteraram a própria estrutura e relação do Estado com a educação.

No caso brasileiro, destacamos que o aumento na jornada escolar não se materializou diretamente relacionado às reformas, como ocorreu no Chile e no Uruguai. No Brasil, o primeiro movimento dessa ampliação deu-se por meio do Decreto nº 13 (BRASIL, 1991), que estabeleceu o aumento do número de dias letivos de 180 para 200 anuais e, ainda, determinou o aumento da carga horária anual de 800 horas para 1.220 horas até o ano de 1993. Fato é que esta normativa não mencionava uma política específica de tempo integral, mas o aumento da carga horária e dos dias letivos em todo o ensino fundamental.

Entretanto, o aumento da carga horária anual não se efetivou, de modo que a própria Ldben 9394/1996 determinou o mínimo de 800 horas anuais para o ensino fundamental e médio no País. Além disso, as “tentativas de políticas de tempo integral” (COSTA, 2019) colocadas em curso no Brasil na década de 1990 – PMG e PRONAICA

– não explicitaram em seus ordenamentos normativos a carga horária mínima associada à ampliação da jornada escolar, denominada como tempo integral.

Nesse sentido, podemos depreender que as orientações de ampliação da jornada escolar, expressas por organismos internacionais, contribuíram para os ordenamentos normativos e para políticas criadas no Brasil na década de 1990, assim como ocorreu com o Chile e o Uruguai. Entretanto, no caso brasileiro, a marca da ausência de planejamento e da descontinuidade determinou que as políticas implementadas no período carecessem de definição sobre o quantitativo associado ao tempo integral, bem como de estratégias que possibilitassem a sua efetiva continuidade e não estivessem à mercê dos projetos de educação de cada político que assumisse o poder executivo no País. Afora isso, compreendemos que o fato de a ampliação da jornada escolar, na perspectiva do tempo integral no Brasil, não ter se constituído como um dos elementos principais para as reformas contribuiu para que não fosse dada a ela a devida atenção e, por conseguinte, continuidade.

Consideramos que essa distinção entre as experiências dos três países analisados acontece também em razão da forma de Estado – Unitário ou Federativo –, bem como a partir de que maneira a educação pública é organizada em cada um deles. No caso do Chile e do Uruguai, guardadas as distintas maneiras como a educação está estruturada nos países, o governo central tem o papel de estabelecer as políticas para o atendimento dos sujeitos na educação básica, seja numa lógica do Estado Controlador, no caso chileno, ou do Estado Educador, no caso uruguaio. Em ambos os casos, o governo central é responsável por definições das políticas de todo o sistema educacional, bem como pelo atendimento aos estudantes, ou das escolas públicas e privadas subvencionadas, como ocorre no Chile, ou das escolas públicas, como ocorre no Uruguai.

No caso brasileiro, a sua característica federativa traz outras nuances a esse processo, especialmente no que se refere ao compartilhamento das responsabilidades educacionais entre os entes federados – União, estados, Distrito Federal e municípios – e o papel da União de prestar “assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória” (BRASIL, 1988, Art. 211 – § 1º) e, posteriormente, a partir da Emenda Constitucional nº 14, que definiu:

A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional,

função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (BRASIL, 1996, Art. 3º)

Essa definição do papel da União, associada às responsabilidades atribuídas às instâncias subnacionais, à ausência de regulamentação do Regime de Colaboração e à histórica desresponsabilização do Estado brasileiro para com a educação, são elementos que contribuíram – e contribuem – para as indefinições, desarticulações e descontinuidades das políticas de educação em tempo integral no País (DOURADO, 2007).

A experiência brasileira evidencia que a regulamentação, no sentido da definição métrica do tempo integral – materializada nas normatizações editadas no âmbito do sistema educacional de cada país – foi fator que contribuiu para a ausência de planejamento e de gestão das políticas associadas ao tempo integral. Compreendemos que o texto da política – expresso, por exemplo, nas normatizações – não representa, efetivamente, a política vivenciada no âmbito das instituições escolares, uma vez que é (re)lido e (re)interpretado em cada instituição educativa (BALL, 1992; MAINARDES, 2006). Entretanto, a ausência dessas determinações contribui para a desarticulação das políticas e, ainda, possibilita que dentro de um mesmo sistema educacional possam existir distintas e desiguais métricas associadas ao tempo no âmbito da ampliação da jornada escolar.

O Quadro 20, que apresenta as normatizações que definiram a métrica associada ao Tempo Integral – *Jornada Completa* e *Tiempo Completo* no Brasil, no Chile e no Uruguai, respectivamente –, possibilitou observar que as definições, no âmbito chileno e uruguaio, se deram no (con)texto da criação de suas políticas de ampliação da jornada escolar (CHILE, 1997; URUGUAI, 1998) e, no caso brasileiro, ocorreu apenas no âmbito do Plano Nacional de Educação 2001–2010 (BRASIL, 2001).

Quadro 20 - Normatizações que definiram a métrica associada ao Tempo Integral, *Jornada Completa e Tiempo Completo* – Brasil, Chile e Uruguai

País	Definição métrica do Tempo Integral/ <i>Jornada Completa/Tiempo Completo</i>	Normativa que traz definição	Ano
Brasil	Mínimo de 7 horas diárias	Lei nº 10.172/2001, que aprovou o Plano Nacional de Educação (2001-2012).	2001
Chile	Mínimo de 38 horas semanais para a <i>educación general básica</i> .	Lei nº 19.532/1997, que cria a <i>Jornada Escolar Completa</i> .	1997
	Mínimo de 42 horas semanais para a <i>educación media humanístico-científica y técnico-profesional</i> .	Lei nº 19.532/1997, que cria a <i>Jornada Escolar Completa</i> .	1997
Uruguai	Mínimo de 7h e meia diárias	Acta nº 90/1998	1998

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2001), Chile (1997) e Uruguai (1998)

O quadro permite que identifiquemos dois elementos de análise. O primeiro deles está relacionado ao momento no qual se deu a normatização da métrica associada à jornada ampliada, e o segundo, ao quantitativo de carga horária anual para os estudantes atendidos por essas políticas.

No Brasil, embora o governo federal tivesse desenvolvido o Programa Minha Gente e o Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente, o ordenamento jurídico nacional vinculado à educação básica pública, à época, não contava com determinações associadas à ampliação da jornada escolar. Nesse caso, consideramos que a ausência dessa especificação trouxe dificuldades para a materialização da política. Afinal, qual a carga horária mínima – em tempo integral – para os estudantes atendidos nos referidos programas? Esse questionamento não é respondido pelos documentos que normatizaram e organizaram o PME e o Pronaica. Nesse sentido, essa indefinição, além de prejudicar o planejamento e a organização desses programas, reforça a compreensão, já apresentada neste estudo, de que o PMG e o Pronaica não se constituíram como políticas de educação em tempo integral, mas sim, como políticas articuladas, com foco na proteção social integral, que teriam o tempo integral como um dos serviços ofertados aos estudantes.

Apesar da Ldben, no ano de 1996, ter estabelecido que a jornada escolar no ensino fundamental seria progressivamente ampliada para além das quatro horas de efetivo trabalho na direção do tempo integral (BRASIL, 1996, Art. 34, §2º), ela não avançou no sentido de definir a métrica associada a esse tempo. Tal indefinição contribuiu para a possibilidade de distintas interpretações sobre o quantitativo de horas associadas ao tempo integral por parte dos sistemas educacionais. Se, por um lado, a LDBEN contribuiu

por trazer o tempo integral à discussão nacional, por outro, na ocasião, não definiu a extensão dessa jornada escolar, possibilitando a emergência de diferentes interpretações sobre suas possíveis métricas.

A definição e o dimensionamento do tempo integral em, pelo menos, 7 diárias de atividades escolares, pelo PNE 2001–2010 (BRASIL, 2001), representou um marco na conturbada história de tentativas de políticas educacionais nessa modalidade no País. Entretanto, a sua tardia definição possibilitou distintas organizações do atendimento em tempo integral no País, contribuindo, assim, para a continuidade da desarticulação das políticas no Brasil.

Já o PME, criado no ano de 2007, após a regulamentação do tempo integral, dada pelo PNE 2001–2010, organizou-se tendo por base a definição presente no referido plano. Portanto, se o PME contribuiu para retomar, no âmbito nacional, a discussão sobre a educação integral (LECLERC; MOLL, 2012), consideramos que o programa também contribuiu para sedimentar o entendimento sobre o quantitativo mínimo da carga horária associada ao tempo integral estabelecido no PNE 2001–2011.

No caso do Chile e do Uruguai, a definição e o dimensionamento da ampliação da jornada ocorreram no (con)texto das políticas implementadas nos países. No caso chileno, a Lei nº 19.532/1997 não estabeleceu a carga horária mínima diária, mas procedeu a essa definição considerando a carga horária semanal e, ainda, determinando diferenças entre o tempo mínimo associado à *educación general básica* e à *educación media humanístico-científica y técnico-profesional*. Em relação ao Uruguai, a Acta nº 90/1998 determinou a jornada das escuelas de tiempo completo em 7 horas e meia diárias de atendimento aos estudantes.

Destacamos que a regulamentação – clara – sobre essa métrica é fator fundamental para o planejamento, a organização e a execução dessas políticas. Afinal, como é possível organizar ações relacionadas à ampliação da jornada escolar sem que se tenha um parâmetro mínimo do tempo de permanência dos estudantes nas atividades educativas? De tal modo, esse mo(vi)mento de definição contribui(u) para o planejamento e a organização de tais políticas por parte do Estado e, ainda, para a organização do tempo dos estudantes no cotidiano das escolas.

As definições sobre a métrica da jornada dos estudantes e os atendimentos pelas políticas de ampliação da jornada escolar, nos três países analisados, associam-se a outros documentos que tratam, especificamente, do número de dias ou semanas letivas. De tal modo, a conjunção dessas normatizações possibilita identificar o quantitativo de horas

anuais de atendimento aos estudantes contemplados nas políticas em curso em cada um dos países.

Quadro 21 - Quantitativo anual de horas para estudantes atendidos na ampliação da jornada escolar - Brasil, Chile e Uruguai (1990-2015)

País		Década de 1990			2000-2015		
		Dias/semanas letivas anuais	Carga horária (diária/semanal) *	Carga horária anual total *	Dias/semanas letivas anuais	Carga horária (diária/semanal) *	Carga horária anual total *
Brasil		200 dias	-	-	200 dias	7 horas diárias	1.400
Chile	B	40 semanas	38 horas semanais	1.520	38 semanas	38 horas semanais	1.444
	M	40 semanas	42 horas semanais	1.680	38 semanas	42 horas semanais	1.596
Uruguai		180 dias	7h30min diárias	1.350	180 dias	7h30min diárias	1.350

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1991, 1996, 2001), Chile (1996, 1997, 2010), Uruguai (1998) B - *Educación General Básica*; M - *Educación Media*

* Carga horária associada à ampliação da jornada escolar.

O estudo de Fanfani *et al.* (2010) sinaliza que os organismos internacionais recomendaram, na década de 1990, que a carga horária mínima anual de atendimento aos estudantes deveria ser entre 850 e mil horas, num total de aproximadamente 200 dias letivos. A análise do Quadro 21 revela-nos que, já na referida década, os estudantes atendidos na *Jornada Escolar Completa* – Chile – e na *Escuela de Tiempo Completo* – Uruguai – perfaziam um total de horas superior àquele recomendado em documentos desses organismos.

É importante ressaltar que essas políticas que ampliavam a carga horária dos estudantes não atendiam à universalidade das matrículas, de modo que havia estudantes com uma jornada escolar inferior a daqueles contemplados nos referidos programas. No caso do Brasil, diante da ausência de regulamentação da definição métrica associada ao tempo integral, na década de 1990, não é possível identificar a carga horária mínima associada a essa jornada. Entretanto, a definição expressa nas legislações brasileiras em vigor à época (BRASIL, 1991, 1996) determinou que a carga horária mínima anual dos estudantes atendidos na jornada regular seria de, no mínimo, 800 horas, já se aproximando do quantitativo mínimo recomendado.

Especificamente em relação aos anos 2000, a *Declaración de Cochabamba* (PROMEDLAC, 2001) sugeriu a ampliação do número de dias letivos e da jornada escolar diária, de modo a ofertar, no mínimo, 1.200 horas anuais de atividades escolares para os estudantes da América Latina e Caribe. Como podemos observar por meio do

Quadro 20, a carga horária anual ofertada aos estudantes contemplados nos programas JEC e ETC superava aquela apontada pelo documento. Entretanto, mais uma vez é importante salientar que essas políticas não atendiam ao quantitativo total de estudantes, sinalizando assim a desigualdade no atendimento, ou seja, parte dos discentes continuavam com uma carga horária inferior àquela sinalizada pelo documento editado pela Unesco.

No caso do Brasil, conforme já evidenciado, no período de 1995 a 2007, o governo federal não levou a cabo nenhuma política de ampliação da jornada escolar na perspectiva do tempo integral, ficando a cargo das instâncias subnacionais elaborar e implementar ações vinculadas a esse atendimento. Desse modo, apenas no ano de 2008, com a criação do PME, que o País passou a ofertar, por meio de uma política organizada pelo governo central, uma jornada escolar anual que superasse as 1.200 horas recomendadas pela *Declaración de Cochabamba* (PROMEDLAC, 2001).

Convém destacar que os mesmos documentos do Promedlac (1984, 1987, 1988, 1989, 1991, 1993, 1996, 2001, 2002) analisados neste estudo, que orientaram a ampliação da jornada escolar dos estudantes, sinalizaram também a priorização naqueles sujeitos pertencentes às camadas sociais mais vulneráveis da população. Nesse sentido, compreendemos que os referidos documentos já sinalizavam essa priorização e não a universalização do atendimento no âmbito dos países; isso leva à compreensão de que a ampliação da jornada escolar, segundo os documentos que apontaram para a sua necessidade, já se constituía como uma política focalizada, com a possibilidade de, posteriormente, se tornar universal.

Assim, compreendemos que a ampliação da jornada escolar se insere no (con)texto das políticas de coesão social e, a partir da suavização da pobreza, como estratégia para a consolidação da democracia liberal e da promoção da estabilidade econômica, tal como apontado por Noma (2008) e por Mota Júnior e Maués (2014). Afinal, se essa política se constituísse sob o viés da compreensão do direito de todos, não estaria restrita a um grupo específico. Essa questão será melhor aprofundada quando da discussão sobre os grupos atendidos.

Além da necessidade – focalizada – da ampliação da jornada escolar, os documentos do Promedlac indicavam também a necessidade do melhor aproveitamento dos tempos de aprendizagem dos estudantes. Esses documentos sinalizavam a necessidade de se aumentar o tempo efetivo de aprendizagem do aluno; de se utilizarem oficinas como estratégia educativa para despertar o interesse dos estudantes para a

aprendizagem; de se atender às diferentes necessidades educativas dos estudantes; e de se oportunizar o desenvolvimento integral dos estudantes (PROMEDLAC, 1989, 1993, 1996; PRELAC, 2002).

De tal modo, esses documentos não apenas orientavam para a ampliação da jornada escolar, mas também foram construindo consensos sobre as formas como esse tempo deveria ser utilizado, de modo a ofertar atividades de reforço escolar e, ainda, oportunizar o desenvolvimento dos estudantes através de outras atividades educativas, a serem materializadas, por exemplo, em oficinas artísticas, esportivas e culturais. A preocupação com o uso desse tempo ampliado fica ainda mais evidente na *Declaración de Cochabamba*, que alertou que, mesmo que os países da região tivessem aumentado a carga horária dos estudantes, o tempo efetivo para a aprendizagem ainda seria insuficiente (PROMEDLAC, 2001), apontando assim para a necessidade de melhor gestão do tempo.

Esse movimento de orientação sobre a organização da jornada ampliada reforça a compreensão de que organismos internacionais operavam não apenas na estrutura das políticas, mas, também, essa era uma estratégia de ação nas organizações curriculares e nas práticas educativas das instituições escolares. Afinal, conforme já mostramos, as reformas produziam mudanças nos discursos e nas práticas sobre a educação, de modo a construir consensos sobre o seu papel, alinhados a interesses da mundialização do capital.

As recomendações internacionais sobre o uso do tempo materializaram-se nas determinações dos países sobre a forma como essa jornada ampliada deveria ser organizada pelas escolas. O Quadro 22 possibilita comparar as estratégias de organização das atividades associadas à jornada ampliada nos países analisados neste estudo, evidenciando a estratégia de disposição desse tempo em: atividades escolares, relacionadas ao currículo comum; e oficinas relacionadas a outras atividades educativas ofertadas aos estudantes.

Quadro 22 - Organização das atividades educativas na jornada ampliada - Brasil, Chile e Uruguai.

País	Política(s)	Organização do tempo ampliado
Brasil	PMG e PRONAICA	• Turno com atividades escolares (currículo escolar comum) • Turno com oficinas e atendimentos vinculados à saúde e à assistência social
	PME	• Turno com atividades escolares (currículo escolar comum) • Turno com oficinas vinculadas a macrocampos
Chile	JEC	• Carga horária semanal destinada atividades escolares (currículo escolar comum) • Carga horária semanal destinada a oficinas (<i>Tiempo de Libre Disposición</i>)
Uruguai	ETC	• Turno da manhã com atividades escolares (currículo escolar comum) • Turno da tarde com oficinas (<i>talleres</i>)

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1992d, 1994a, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), Chile (1997a); Uruguai (1997, 1998)

Conforme pode ser observado, a organização dos tempos em todas as políticas analisadas previa um momento para as atividades associadas ao currículo comum a todas as escolas e outro para a realização de outras atividades educativas diversas a serem ofertadas aos estudantes. Essa estrutura converge para as orientações internacionais, no sentido de estabelecer momentos para que os estudantes pudessem ter acesso a outras experiências que poderiam contribuir com sua aprendizagem.

Apesar do alinhamento entre as experiências dos três países, há características distintas entre a forma como essas atividades escolares e as oficinas foram organizadas. No caso do Brasil, os documentos analisados revelaram que, na experiência do PMG e do Pronaica, as atividades diversificadas – oficinas – não estavam limitadas apenas ao campo da cultura e dos esportes, mas havia ações relacionadas ao atendimento à saúde e à assistência social. Além disso, todas essas atividades ocorriam no espaço dos CIACs e CAICs, respectivamente. De tal forma, os referidos programas propuseram a criação de espaços que atenderiam a criança e o adolescente, integralmente. As atividades ofertadas pelo PME e pelo Pronaica materializaram a lógica da proteção social integral aos sujeitos, por conjugar atividades educativas e de proteção a outros direitos sociais, num mesmo espaço físico institucional.

Já o PME, numa comparação com as duas experiências nacionais que o sucederam, apresentou uma reorganização dessas atividades, mantendo-se a lógica de um tempo destinado às atividades escolares e às oficinas. Diferentemente do PMG e do Pronaica, o PME não previa que as oficinas ocorressem exclusivamente no espaço da escola, de modo que a instituição escolar deveria encontrar, entre a comunidade, parceiros

para a realização dessas atividades. Além disso, o programa não queria que as ações de saúde e assistência ocorressem no espaço físico da escola, mas que fossem articuladas, de modo a serem ofertadas nos locais destinados a essas políticas, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e as unidades do Programa de Saúde da Família (PSF).

Destacamos que essa lógica de oferta das oficinas, colocada em curso por meio do PME, oportunizou a desresponsabilização do Estado brasileiro, uma vez que transferiu às escolas a responsabilidade de organização das oficinas, especialmente no que diz respeito à busca por locais onde essas atividades aconteceriam e ainda, possibilitava as escolas uma autonomia relativa em relação à escolha das atividades, uma vez que estas deveriam ser selecionadas dentro de um rol de possibilidades ofertadas pelo MEC.

No ano de 2013, o PME, por meio do Manual Operacional da Educação Integral (BRASIL, 2013), possibilitou a articulação do programa com o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), estratégia desenvolvida no âmbito do Mercosul, objetivando a integração de estudantes e professores brasileiros com os alunos e professores dos países vizinhos. A articulação deu-se de modo que o PME pudesse ser ofertado às escolas de fronteiras, atendidas pelo PEIF, como estratégia de “promover a integração regional por meio da educação intercultural” (BRASIL, 2013, p. 37). Essa articulação sinalizou que, ainda que a ampliação da jornada escolar não tivesse sido colocada em pauta nos Planos do Mercosul, o PME foi utilizado como possibilidade para a inserção da pauta de integração, presente naquele setor educacional, no contexto da educação brasileira.

Em relação ao Chile, a organização da JEC previa que as escolas destinassem, além das atividades relacionadas ao currículo comum, parte da sua carga horária semanal para as atividades denominadas de “*Tiempo de Libre Disposición*”, que seriam ligadas aos interesses dos estudantes e seriam organizadas pela escola, com realização dentro ou fora do espaço escolar. As escolas com JEC tinham maior autonomia na organização dessas atividades, apesar da publicação de orientações por parte do Mineduc para a realização das oficinas. Contudo, a pesquisa bibliográfica sobre essa política no país evidenciou que as atividades estavam, muitas vezes, ligadas a elementos presentes no currículo comum, a exemplo de oficinas de língua e matemática. De tal modo, este *tiempo de libre disposición* acabou sendo utilizado como mais um momento para a aprendizagem de elementos presentes no currículo escolar comum, corroborando com a ideia de que o

modus operandi da educação no Chile privilegia a competitividade e a preocupação com os desempenhos aferidos em avaliações em larga escala (BELLEI, 2016).

No caso do Uruguai, há uma clara determinação em relação a quais oficinas deveriam ser ofertadas para os estudantes; além disso, a Acta nº 90/1998 estabelece também os tempos de duração de cada atividade, incluindo aquelas vinculadas ao currículo comum escolar. Tal organização aponta para uma forte concentração e centralização das decisões no âmbito do Estado, de modo que as escolas são executoras da proposta elaborada pelo governo central. Assim, a gestão central da educação do país exerce um papel centralizador, inclusive em relação às atividades educativas distintas do currículo escolar comum a serem ofertadas aos estudantes.

Levando-se em conta essas especificidades apresentadas, destacamos que a orientação da oferta de diversas atividades educativas aos estudantes, vinculadas e não vinculadas ao currículo comum escolar, foi atendida pelos países quando da organização e regulamentação de suas políticas. Contudo, observamos ainda que os países se apropriam dessas orientações trazendo e articulando contextos e necessidades de sua realidade e situação política, para o âmbito da estruturação e da oferta dessas atividades. Nesse sentido, as oportunidades educativas ofertadas aos estudantes, além de atenderem às recomendações e orientações de organismos internacionais se constituem como uma oportunidade para contemplar pautas e demandas próprias de cada país. Além disso, essas organizações oportunizaram a oferta do “turno e do contraturno” nas atividades educativas, sendo o “turno” aquele vinculado às atividades escolares, que contemplassem o currículo comum, de maior valorização social e o “contraturno” como o momento das atividades educativas diversas.

Apesar de os Planos do Mercosul Educacional não trazerem *ipsis verbis* a necessidade de ampliação da jornada escolar, compreendemos que essas políticas também foram ao encontro dos referidos planos, uma vez que buscavam a melhoria da qualidade da educação – recomendação presente em todos os planos editados pelo setor educacional – e, ainda, a oferta de práticas pedagógicas contextualizadas e diferenciadas, de modo a alcançar a referida qualidade – elemento este presente no Plano 2001–2005 (MERCOSUL EDUCACIONAL, 2001).

Ainda que não seja o foco deste estudo, convém sinalizar que, no caso do Brasil, no âmbito do PME, essas atividades diversificadas eram ofertadas por monitores, que poderiam ser pessoas da comunidade e/ou estudantes universitários, ficando os professores a cargo apenas das atividades curriculares comuns. Esse movimento não

ocorre no Chile e no Uruguai, uma vez que os professores são responsáveis pela realização de todas as atividades, inclusive as oficinas, e podem contar com o apoio – remunerado pelo Estado – de outros profissionais para o desenvolvimento dessas atividades. Essa característica, no Brasil, associada aos profissionais que atuam nessas políticas, pode revelar, mais uma vez, o descompromisso do País em relação à sua política de tempo integral, uma vez que contribuiu para o estabelecimento de uma relação de subemprego com os profissionais que atuam na oferta das oficinas para os estudantes.

A análise comparada da (regulamentação da) jornada ampliada possibilitou identificar que o Chile e o Uruguai, já na década de 1990, regulamentaram a métrica associada à ampliação do tempo de escola, como também elaboraram estratégias para a sua efetiva implementação nas escolas, incluindo orientações para a organização do tempo ampliado no âmbito de cada instituição educativa. Essas políticas configuraram-se como elementos basilares das reformas da referida década, contribuindo assim para que essa ampliação não apenas se efetivasse, como também permanecesse na perspectiva da continuidade, ampliando sua cobertura.

Já no caso brasileiro, a regulamentação da jornada escolar, sob a lógica da métrica associada a esse tempo, só ocorreu, efetivamente, no ano de 2001, sinalizando que as políticas implementadas no decorrer da década de 1990, ainda que objetivassem a garantia da ampliação da jornada escolar, não contavam com uma determinação que regulamentasse o quantitativo de horas relacionado ao tempo integral. Além disso, é possível depreender que o fato de a ampliação da jornada escolar não se apresentar como elemento estruturante das reformas educacionais ocorridas no Brasil na década de 1990 contribuiu para que essa pauta não tivesse a devida atenção no âmbito das políticas do País.

Além da regulamentação da jornada ampliada, os países buscaram elaborar recomendações para o uso desse tempo a mais de permanência na escola. Essas orientações apontavam para uma lógica que privilegiava os saberes presentes no currículo comum e, ainda, para momentos nos quais os estudantes deveriam ter acesso a outras atividades que possibilitassem a melhoria do/no processo de aprendizagem. Essas outras atividades estavam alinhadas à realidade de cada país e às perspectivas educativas presentes em cada sistema educacional nacional.

5.2. Financiamento: de onde vem o(s) recurso(s)?

A política educacional não se efetiva sem a devida previsão de recursos financeiros para a sua consecução. De tal modo, ao Estado cabe o papel de prever e prover esses recursos, para que os direitos dos cidadãos sejam garantidos e sejam também continuados. O financiamento da educação em países da América Latina reflete as opções feitas por esses países em relação ao seu projeto de Estado (WINKLER, 2009), bem como a sua condição de país em desenvolvimento e sua posição – econômica – no contexto mundial. Nesse sentido, compreendemos que os processos que desencadeiam no financiamento da educação são marcados por disputas e tensões, uma vez que a própria constituição dos estados latino-americanos se deu nessa relação – o que revela e reitera a posição subalterna dos países em desenvolvimento aos interesses do capital.

Em relação às políticas de ampliação da jornada escolar, o Quadro 23 apresenta os tipos, as fontes e a distribuição dos recursos financeiros para as políticas de ampliação da jornada escolar e permite identificar que os países não criaram uma fonte adicional pública para as políticas de ampliação da jornada escolar; buscaram, em alguns casos, diferentes estratégias de repasse de recursos para a manutenção dessas políticas.

Quadro 23 – Fontes e distribuição dos recursos financeiros para as políticas de ampliação da jornada escolar - Brasil, Chile e Uruguai

País	Política	Fonte de Recurso	Repasse dos recursos
BR	PMG e Pronaica	-----	-----
	PME	Salário-Educação	<pre> graph LR FNDE[FNDE] -- PDDE --> Escolha[Escolha pública contemplada com o PME] </pre>
		Fundeb	<pre> graph LR Fundo[Fundo no âmbito de cada estado] --> Sistema[Sistema estadual ou municipal de educação] </pre>
CH	JEC	I.V.A.	<pre> graph LR Mineduc[Mineduc] -- U.S.E. --> Sostenedor[Sostenedor municipal ou das escolas privadas subvencionadas] </pre>
UR	ETC	Ley de Presupuesto	<pre> graph LR ANEP1[ANEP] --> CEIP[CEIP] </pre>
		Empréstimo Junto ao BM	<pre> graph LR ANEP2[ANEP] --> PAEPU[PAEPU] </pre>

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (2007, 2007a), Chile (1997), Uruguai (1998), Acosta (2013), Arellano (2012) e Iglesias (2019).

A análise do Quadro 23 possibilita que identifiquemos dois tipos de recursos destinados ao financiamento das políticas de ampliação da jornada escolar: primeiramente, os recursos próprios do país, advindos de suas estratégias de recolhimento; e em segundo lugar, os externos, adquiridos por meio de empréstimos junto a instituições financeiras internacionais. No caso dos recursos próprios, constatamos que os três países não instituíram novas fontes para captação de valores para as políticas a serem implementadas, de modo que o financiamento dessas ações se daria no contexto daquilo que já estava regulamentado em cada país como possibilidade de financiamento para a educação. O segundo tipo de recursos – externos – se fez presente no contexto da implementação das ETCs, no Uruguai, a qual foram adicionados recursos advindos dos empréstimos junto ao Banco Mundial, destinados à construção e reformas das escolas e à formação continuada dos docentes inseridos nessa política.

Em relação ao Brasil, compreendemos que as estratégias colocadas em curso no âmbito das três (tentativas) de políticas – PMG, Pronaica e PME – estiveram alinhadas à ampliação no/do atendimento na educação, sem que se configurasse em um aumento significativo de (mais) recursos para a área. O PMG e o Pronaica, por exemplo, propunham o atendimento em tempo integral – ainda que não houvesse uma definição sobre o termo – num contexto em que o País ainda estava ampliando o acesso ao ensino fundamental. Nesse cenário, a implementação de programas dessa natureza demandaria a ampliação de recursos destinados à educação. Entretanto, os documentos referentes ao programa apenas evidenciaram o valor, em dólar, para a construção dos CIACs e dos CAICs sem, contudo, sinalizar de qual fonte esses recursos seriam originados. No caso específico desses programas, o que se observou foi a ausência de planejamento por parte do governo federal e a responsabilização das instâncias subnacionais – algumas com histórico de baixa capacidade financeira e administrativa – na manutenção dos programas.

Consideramos que essa lógica de ampliação no atendimento, sem o efetivo aumento nos recursos também se materializou no PME. Diferentemente do que ocorreu no PMG e no Pronaica, o PME já contava com um maior amparo normativo, bem como de estratégias financeiras específicas voltadas para o direcionamento de recursos financeiros para programas e ações vinculadas à educação básica. A definição do papel da União, estabelecida no âmbito da Emenda Constitucional nº 14/1996, já apontava que este ente federado deveria assumir a função redistributiva e supletiva, por meio de assistência técnica e financeira às instâncias subnacionais, com foco na melhoria e na qualidade da educação (BRASIL, 1996).

Entretanto, não houve aumento no percentual a ser pago pelas empresas, em relação à contribuição social, denominada como Salário-Educação, que, além de manter os programas

operacionalizados pelo FNDE para a equalização das oportunidades educacionais e do padrão mínimo de qualidade da educação, contaria ainda com a necessidade de financiar também o PME. Assim, seria mais um programa operacionalizado com recursos advindos dessa fonte, sem o necessário aumento no seu percentual para arrecadação.

Os recursos do Salário-Educação, destinados ao PME, eram repassados diretamente às escolas, por meio do PDDE; considerava-se o número de estudantes atendidos pelo programa, de modo que as instâncias subnacionais, com realidades distintas e desiguais, desde que atendendo ao mesmo número de pessoas, recebiam o mesmo montante de recursos para a execução do PME. Esse elemento mostra que o FNDE não considerava as desigualdades locais para o repasse de recursos; apesar de a vulnerabilidade social se constituir como um critério para a adesão ao PME, ela não se convertia em critério para o repasse de recurso numa perspectiva equitativa.

Além do Salário-Educação, as instâncias subnacionais ofertantes do PME contavam também com recurso vinculado ao Fundeb, em razão do número de estudantes atendidos em tempo integral. Há que se destacar que o estabelecimento desse recurso resultava da aplicação de uma ponderação associada ao valor mínimo anual, por estudante, estabelecido anualmente. Essa ponderação representou, por exemplo, uma diferença de 30% entre o valor por aluno do ensino fundamental urbano e o valor do ensino fundamental em tempo integral, no ano de 2015. Nesse sentido, sinalizamos que o percentual associado às ponderações referentes ao tempo integral, considerando o valor mínimo anual por estudo, de acordo com o referido fundo, não seria suficiente para a efetiva manutenção do estudante no espaço escolar.

Considerando esse cenário, compreendemos que o *modus operandi* do financiamento das políticas de educação em tempo integral no Brasil vão ao encontro das orientações de organismos internacionais que, na década de 1990, sinalizavam para a ampliação no/do atendimento na educação, sem que isso se configurasse em um aumento significativo de (mais) recursos para a área. Desse modo, o País buscou ampliar a jornada dos estudantes sem, contudo, normatizar e operacionalizar recursos financeiros que pudessem, de fato, dar consecução à(s) política(s) e viabilizar sua manutenção.

Diferentemente do que ocorreu no Brasil, a reboque do forte aumento do gasto público em educação nos anos de 1990, a *Jornada Escolar Completa* contou, durante o período analisado, com um fortalecimento das estratégias para a garantia dos recursos financeiros para a sua execução. O primeiro movimento esteve relacionado à manutenção da alíquota do IVA – que, anteriormente, deveria ser reduzido – para que a ampliação da jornada escolar pudesse, de

fato ser realizada. Entretanto, o percentual mantido para a arrecadação do imposto não se destinaria, exclusivamente, para a JEC, mas viabilizaria a sua implementação no país.

Posteriormente, outras estratégias foram sendo agregadas, como a ponderação associada à USE, a partir do ano de 2001, que trouxe ponderação especial aos diferentes níveis e modalidades de ensino, o que resultou no aumento de recursos para as escolas com JEC. E ainda, a *Subvención Escolar Preferencial* que, no ano de 2008, ampliou o repasse de recursos às escolas que atendiam aos estudantes das camadas sociais mais vulneráveis – conforme já apresentado, foco da política de ampliação da jornada escolar. Nesse sentido, a *SEB*, apesar de não ter como foco a JEC, contribuiu para o aumento de recursos para as escolas de Jornada Escolar Completa, em razão dos sujeitos que ambas as políticas priorizavam.

A aparente contradição entre o aumento dos recursos para a educação no país e as orientações expressas por organismos internacionais, que apontavam para a redução de custos públicos foi desmantelada ao observarmos que todo o arcabouço normativo para o financiamento da *JEC* contribuiu para o fortalecimento das escolas privadas subvencionadas. Conforme já discutido, essas escolas ganharam espaço no contexto das reformas implementadas no país, contribuindo assim para a lógica do mercado e privatização da educação chilena.

Nesse sentido, não há dúvidas de que o *modus operandi* associado ao financiamento da *JEC* se deu num contexto de ampliação de recursos, o que contribuiu para o fortalecimento da política. Entretanto, a lógica de repasse de recursos para as escolas privadas subvencionadas demonstra que, assim como nas demais políticas educacionais do Chile, o financiamento da JEC está alinhado a uma das premissas do cânone das reformas da década de 1990 que apontava a destinação de recursos públicos ao setor privado, como estratégia de aumento da competitividade.

Esse movimento contribui(u) para a a continuidade das políticas de mercado no país – mantidas e financiadas pelo Estado. Especificamente sobre essa questão, é importante destacarmos que o discurso de redução dos gastos do Estado, amplamente difundido nas reformas da década de 1990 e seus desdobramentos, não se materializou, efetivamente, no país. O fato de esses recursos – públicos – estarem a serviço do setor privado, através das escolas subvencionadas, seria uma justificativa para a manutenção do papel no Estado quanto à provisão de recursos?

A experiência radical de descentralização colocada em curso no Chile é observada também no processo de distribuição de recursos para as escolas com JEC. Conforme já evidenciamos, essas instituições, assim como aquelas sem JEC, recebem os recursos do governo central associados a todos os custos da escola, desde as reformas nas instalações até o

pagamento dos docentes. A experiência chilena produziu uma lógica empresarial nas escolas, de modo que o governo central transfere às instituições escolares a gestão direta de todo o recurso financeiro para o seu funcionamento e atua como um regulador desses processos.

Se no Chile é possível observarmos uma forte descentralização o caso inverso é observado no Uruguai. Conforme já destacado, diferentemente do que ocorreu em países da América Latina, no Uruguai houve um processo de fortalecimento do Estado – o que não significa que o país não tenha se adequado, em certa medida, às orientações reformistas da década de 1990.

No caso do financiamento das *Escuelas de Tiempo Completo*, essa adequação é observada na própria conjugação das fontes de recursos para a execução da política. A política de ampliação da jornada escolar no país conta com duas fontes. A primeira delas, não em ordem de prioridade, é a *Ley del Presupuesto Nacional*, sancionada sempre por um prazo de vigência de cinco anos, que define qual o montante de recurso anual – em valor absoluto – a ser destinado à educação pública, incluindo-se aí as ETCs.

Afora o recurso – interno – advindo da referida lei, o financiamento da política de ampliação da jornada escolar no país dá-se também por meio de empréstimos adquiridos junto ao Banco Mundial, objetivando dar consecução às ETCs, tendo como destinação a construção e as reformas de escolas, bem como a formação continuada dos docentes atuantes nessas escolas. Destacamos que esses empréstimos estão alinhados às orientações de organismos internacionais, bem como dos Planos do Mercosul Educacional, que sinalizavam que as parcerias junto a instituições e organismos internacionais seriam um estratégias para aquisição de recursos para a implementação de políticas.

Convém destacar que “Não existe almoço grátis⁷⁸”, ou seja, esses empréstimos vinham acompanhados de pactuações entre o Estado uruguaio e o Banco Mundial, contribuindo assim para que a organização financeira atuasse não apenas como ator financeiro, mas como ator político, especialmente no que diz respeito ao delineamento das políticas.

Apesar de estudos (MANCEBO, 1997; DE ARMAS; GARCÉ, 2004; LANZARO, 2004; ACOSTA, 2013) apontarem que o Uruguai seguiu uma trajetória distinta dos demais países da região em relação às reformas educacionais da década de 1990, consideramos que a estratégia de obtenção de financiamento, por meio de empréstimos a organizações internacionais, sinaliza que o *modus operandi* neoliberal, presente nas reformas do período e

⁷⁸ Milton Friedman.

continuada até os dias de hoje, se adequa a diversas realidades e se faz presente, inclusive, em países com histórico de maior presença e fortalecimento do Estado, como é o caso do Uruguai.

Diferentemente do que ocorreu no Brasil e no Chile, as escolas uruguaias não recebem recursos diretamente do Estado para a execução da política de ampliação da jornada escolar. Os recursos são centralizados na *Administración Nacional de Educación Pública* e seus conselhos, no caso das ETCs, o *Consejo de Inicial y Primaria*, que procede todos os insumos necessários para o funcionamento das escolas.

A análise das fontes de financiamento das políticas de ampliação da jornada escolar nos países analisados possibilitou identificar o alinhamento às orientações que sustentaram as reformas educacionais da década de 1990. Este alinhamento segue a seguinte configuração: 1. o Brasil se organizou de modo a buscar a ampliação do atendimento (e das políticas), sem o aumento (necessário) dos recursos financeiros; 2. o Chile ampliou recursos e aperfeiçoou estratégias que visassem subsidiar mais aquelas escolas que atendessem a públicos em situação de maior desigualdade, mas fortalecendo as escolas privadas subvencionadas que recebiam tais recursos públicos; 3. o Uruguai financiou parte de sua política com recursos advindos de empréstimos junto a organizações financeiras internacionais. De tal modo, de distintas maneiras, os três países seguiram as orientações reformistas quanto ao financiamento, revelando assim que o(s) projeto(s) de educação e de país está(estão), em grande parte, dependente(s) dos interesses econômicos e das movimentações próprias da organização econômica neoliberal.

5.3. Cobertura: quem cabe nesta política?

Conforme já salientamos, as orientações de organismos internacionais para as reformas educacionais, além de apresentarem a necessidade de ampliação da escolarização e da jornada escolar, e a necessidade de o Estado assumir uma postura mais ortodoxa em relação aos gastos públicos, também evidenciaram a necessidade de se implementarem políticas focalizadas. Essa priorização em uma determinada camada da população esteve – e ainda está – alinhada à premência de adequação da mão de obra para fazer frente à competitividade econômica e, ainda, como uma estratégia de alívio da pobreza, por meio dessas ações focalizadas.

A ideia de se priorizarem determinadas camadas populares, especialmente aquelas em situação de pobreza e vulnerabilidade social, era justificada, pelos documentos de organismos internacionais, como sendo políticas para a proteção social. Entretanto, este estudo considerou que a real “proteção social” se daria no contexto de mudanças estruturais na organização

econômica e social, de modo que qualquer ação que não viesse acompanhada desse movimento de mudança seria (e será) apenas uma estratégia para abrandar os desdobramentos das desigualdades próprias da organização neoliberal e conformar a população para a continuidade desse projeto de sociedade (CARNOY, 2003; EVANGELISTA; SHIROMA, 2006).

As políticas de ampliação da jornada escolar, implementadas no Brasil, no Chile e no Uruguai, no período analisado, também seguiram essas recomendações com diferentes estratégias de priorização. O Quadro 24, que apresenta o público a ser atendido pelas políticas e a etapa/nível da educação na/no qual elas estavam inseridas, evidencia a focalização de tais ações.

Quadro 24 – Público e etapa/ nível da seleção para atendimento nas políticas de ampliação da jornada escolar

País	Política	Público Atendido		Seleção para atendimento		Etapa/Nível atendido
		Estudantes	Comunidade	Por escola	Por estudante	
BR	PMG e Pronaica	X	X	X		Ed. Infantil Ens. Fundamental
	PME	X			X	Ens. Fundamental Ens. Médio*
CH	JEC	X		X		Educación Básica Educación Média
UR	ETC	X		X		Educación Primária

Fonte: Elaboração própria com base em Brasil (1992d, 1994a, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014), Chile (1997a); Uruguai (1997, 1998)

* Conforme já mencionado o Ensino Médio esteve presente no PME no período de 2009 a 2011.

Em relação ao público atendido, a análise comparada dos dados torna possível identificarmos que, no caso brasileiro, especificamente em relação ao PMG e ao Pronaica, o foco dessas respectivas políticas, apesar de estar circunscrito à população em situação de vulnerabilidade social, abarcava não apenas os estudantes, mas toda a comunidade. Essa característica desses dois programas evidencia que não se tratava exclusivamente de uma política educacional com foco no tempo integral, mas de uma política de proteção social, sob o viés neoliberal – uma vez que não se atuava no cerne das desigualdades –, que atendia a toda a comunidade dentro de um espaço que, inclusive, ofertava a educação escolar em tempo integral. Convém reforçar que, conforme já sinalizado, não havia, à época dos dois programas, qualquer normativa no âmbito nacional que regulamentasse a métrica associada à jornada escolar de tempo integral.

No caso do Chile e do Uruguai, a *Jornada Escolar Completa* e a *Escuela de Tiempo Completo*, respectivamente tinham como público exclusivo os estudantes, ainda que, a exemplo

do PMG e do Pronaica, não abarcassem a toda a população matriculada nos seus respectivos sistemas de ensino. Assim como ocorreu nos dois países, o PME, criado no Brasil no ano de 2007, também atendeu, de maneira exclusiva, aos estudantes, diferentemente do que ocorreu com as duas políticas nacionais que o antecedeu.

A análise dos grupos demográficos abarcados por essas políticas levou-nos a refletir sobre a nomenclatura da cada uma delas. As políticas que se davam operacionalizadas pela instância maior da gestão educacional do país – MEC, no Brasil; Mineduc, no Chile; e ANEP, no Uruguai – apresentavam o termo que se referia à escola ou à educação, a saber: Programa Mais Educação, no Brasil; Jornada Escolar Completa, no Chile; e Escuela de Tiempo Completo, no Uruguai.

O caso oposto ocorreu com as primeiras políticas implementadas no Brasil, ainda na década de 1990: o Programa Minha Gente e o Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente não traziam em sua nomenclatura qualquer expressão que apontasse para a educação escolar, reforçando assim a compreensão de que esses dois programas, apesar de abarcarem ações das políticas educacionais, não se limitavam a elas.

Ainda que tais políticas tivessem como foco, exclusivo ou não, os estudantes, elas apresentavam estratégias para a seleção daqueles que seriam contemplados por suas ações. Dessas estratégias, depreendemos que a seleção do público atendido abrangia duas possibilidades: 1. a seleção da escola a ser atendida, contemplando a todos os estudantes ali matriculados; e 2. a seleção dos estudantes, de modo a haver, numa mesma escola, estudantes atendidos ou não pelas políticas.

No primeiro caso, a escola constitui-se como o critério para a seleção e, por conseguinte da oferta das políticas de ampliação da jornada escolar. Esse critério foi evidenciado no PMG, no Pronaica e na *ETC*. O que há em comum a todas essas políticas é o fato de que a escola, desde que inserida no contexto de vulnerabilidade ou que atendesse a esse público seria o critério para a oferta das políticas. Nesse caso, todos os estudantes ali inseridos estariam contemplados naquela ampliação da jornada escolar.

Apesar dessa característica de seleção, os países estabeleceram critérios distintos para que a adesão às suas políticas. O PMG e o Pronaica, apesar de sinalizarem o foco nas comunidades mais vulneráveis não apresentaram critérios para a seleção desses estudantes. Afinal, esse processo de escolha deveria ser feito, uma vez que os CIACs e os CAICs, respectivamente, não seriam capazes de atender a toda a população foco dos programas, em seus espaços. Essa ausência de definição revela que, apesar do alinhamento às orientações internacionais para que fossem priorizadas as camadas mais pobres da população, não houve

um planejamento claro sobre como seria realizada a escolha dos mais pobres entre os pobres, possibilitando assim que estudantes que não tivessem esse perfil pudessem ser atendidos nesses espaços.

Em relação ao Chile, a experiência da *JEC* também aponta para a seleção das escolas, priorizando etapas e níveis específicos, *educación general básica* (3º ao 8º anos) e *educación média*. Essa estratégia sinaliza que todos os estudantes daquela escola, desde que matriculados nesses níveis e etapas, seriam contemplados por essa política, não apontando como critério a vulnerabilidade social. Entretanto, esse critério é utilizado para definir se esse atendimento se estenderia aos estudantes matriculados no primeiro e segundo anos da *educación general básica*, revelando assim que uma mesma escola que ofertasse a *JEC* a todos os seus estudantes do 3º ao 8º anos, por exemplo, não necessariamente ofertaria essa ampliação da jornada aos estudantes do 1º e 2º anos da *educación general básica*, possibilitando, assim, a convivência, no mesmo espaço escolar, de duas organizações de tempo distintas.

O ano de 2004 trouxe uma alteração nesses critérios. Diante da impossibilidade de se ampliar a *JEC* ao maior número de escolas, a Lei nº 19.979/2004 estabeleceu a vulnerabilidade social e educativa como um parâmetro para a seleção das escolas, que, a partir daquele ano, deveriam ofertar a ampliação da jornada. Esse movimento evidenciou que o critério da vulnerabilidade social se ampliou a todos os níveis e etapas para a oferta da *JEC*.

No caso da *ETC*, a priorização nas camadas mais vulneráveis da população também foi uma característica dessa política. Entretanto, a escolha para o atendimento dava-se no nível da escola, ou seja, uma vez que a instituição passasse a ofertar o *Tiempo Completo*, todos os estudantes ali atendidos seriam abarcados nessa ampliação. Assim, essa escola passaria a ser uma *Escuela de Tiempo Completo*. É importante sinalizar que no Uruguai as escolas de *educación primaria* não funcionam no mesmo espaço que as escolas de *educación secundaria*, o que, no caso específico da ampliação da jornada escolar – que se dá no nível da *educación primaria* –, não resultaria em haver, no mesmo espaço escolar, estudantes atendidos ou não pela referida política.

Especificamente em relação às *ETCs*, a partir do ano de 2003, a priorização nas camadas mais vulneráveis da população deixa de ser o principal critério para a seleção das escolas, passando a ser conjugado a outros, como a solicitação das famílias e dos docentes. Ainda que tivesse ocorrido esse alargamento nos critérios, o que podemos observar é que, em nível nacional, ainda haveria estudantes atendidos pela *ETC* e aqueles não contemplados. Isso sinaliza que, mesmo havendo continuidade das políticas de ampliação da jornada escolar, o

desafio da universalização se fará presente, especialmente em um país em desenvolvimento, como é o caso desta pesquisa.

A estratégia de seleção com foco nos estudantes, ainda que de uma mesma escola, pode ser observada na experiência de implementação do PME. No caso desse programa, o MEC foi editando critérios que inicialmente estavam relacionados ao baixo Índice de Desenvolvimento da Educação (IDEB) e a escolas em situação de vulnerabilidade; posteriormente, foi avançando na perspectiva de articular políticas de proteção social, de esportes e cultura. Ainda que tivesse ocorrido a ampliação dos critérios, expressa na perspectiva da articulação, o foco ainda estaria nas camadas mais vulneráveis da população. O que ocorreu, na verdade, foi a conjunção de estratégias, de modo a abarcar um número maior de sujeitos em situação de vulnerabilidade.

Apesar de os Manuais da Educação Integral não determinarem que as escolas não poderiam atender a todos os estudantes matriculados, no caso do PME, o fato de não haver recurso para a ampliação das instalações das escolas contribuiu para que elas limitassem o atendimento ao quantitativo mínimo expresso nesses documentos. Nesse sentido, a experiência do programa criou uma lógica de escolhidos entre os excluídos, uma vez que, dentre o total de estudantes que se adequassem aos critérios para adesão ao programa, a escola deveria escolher aqueles que seriam contemplados, diante das impossibilidades impostas que dificultariam o atendimento de todos os estudantes matriculados ou todos aqueles alinhados às regras de seleção.

Esse movimento de focalização em sujeitos com maiores dificuldades educacionais e em situação de vulnerabilidade presente no PMG, no Pronaica, no PME, na EJC e na ETC está em consonância tanto com orientações expressas por organismos internacionais – especialmente a Unesco que, por meio do PPE, construía consensos sobre as diretrizes para as reformas e para as políticas educacionais na AL – quanto com os Planos do Mercosul Educacional. Especificamente em relação a esses planos, o foco na população mais vulnerável estava presente desde o primeiro plano, elaborado no ano de 1992. Todavia, reforçamos que esse movimento de associação à focalização não se constitui como um elemento para a superação das desigualdades educacionais e sociais dos países, mas como uma estratégia de conformação social para a continuidade do projeto neoliberal de sociedade e para a permanência dos países latino-americanos à margem do desenvolvimento.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa, empreendida com o objetivo de analisar comparativamente as políticas de ampliação da jornada escolar implementadas pelo Brasil, pelo Chile e pelo Uruguai no âmbito do governo central, iniciadas na década 1990 até o ano de 2015, buscou se constituir como uma contribuição para os estudos sobre políticas educacionais, em perspectiva comparada, especialmente quanto à ampliação da jornada escolar no contexto do Mercosul Educacional.

A opção pela referência do estudo comparado para a condução da pesquisa deu-se em decorrência do seu potencial para a análise de políticas entre países e regiões, considerando tendências globais e, ainda, especialmente pela sua possibilidade de quebra de fronteiras na (e para) a produção do conhecimento. Para cumprir tal tarefa, foi necessário aprofundar reflexões sobre o campo dos estudos comparados em educação e também buscar articular tal perspectiva com estratégias metodológicas de pesquisa que viessem ao encontro do objetivo proposto. De tal modo, o estudo comparado de políticas educacionais requer reflexão histórica e análise crítica sobre os elementos a serem observados, estudados e comparados.

O enfoque dado à compreensão do Estado – e de sua crise – no contexto da América Latina possibilitou identificar que, afora os processos históricos – distintos no que diz respeito à amplitude da região e similares, quando considerados os processos de colonização e exploração –, as estruturas econômicas contribuíram para a sua reorganização de acordo com as demandas da mundialização do capital. Essas reorganizações, provocadas e reivindicadas pela globalização, contribuíram para a reconfiguração das relações entre o Estado e a sociedade civil e, ainda, impulsionaram processos de integração regional, estruturados como forças para alavancar as transformações apontadas pelo capitalismo e para a manutenção dos países na economia mundializada.

Nesse processo, a educação é reivindicada como um vetor que potencializa o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a busca pela garantia do direito à educação por parte do Estado não se dá na perspectiva da plena cidadania, mas como estratégia para aumentar a escolaridade em consonância com as recomendações e demandas da nova organização do capital. E, nesse contexto, a ampliação da jornada escolar se apresenta como uma estratégia para a superação das desigualdades educacionais e para a melhoria da qualidade da educação, tendo a Unesco como o grande arauto do cânone da necessidade de aumento no tempo de aprendizagem dos estudantes da América Latina.

Essa ampliação da jornada escolar vai assumindo distintas nuances nos textos editados pela Unesco, sendo, num primeiro momento compreendida como estratégia para o enfrentamento de problemas educacionais, passando a ser evocada como uma possibilidade para a necessária proteção social das crianças e dos jovens oriundos das camadas mais vulneráveis da sociedade e, por fim, como estratégia para a formação integral dos sujeitos. Enfatizamos ainda que essa ampliação vem ao encontro da necessidade do aumento marginal de educação para alcance do desenvolvimento econômico da região e da proteção social, sem que esta se configure numa profunda (e necessária) diminuição das desigualdades.

A análise desse contexto macro, no âmbito latino-americano, possibilitou a compreensão dos mo(vi)mentos vivenciados na esfera da América do Sul, na perspectiva de constituição de um bloco econômico e comercial, denominado de Mercosul, e composto por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. No âmbito desse novo bloco, a educação ocupa lugar de destaque, sempre sob a compreensão de seu potencial papel para o desenvolvimento, de modo a ser criado um setor específico, denominado Mercosul Educacional, cujo foco são as políticas de educação.

No contexto desta pesquisa, a análise dos Planos instituídos no âmbito desse setor possibilitou identificar, a partir do processo histórico de sua constituição, a presença do entendimento de que a educação se configura como elemento fundamental para o desenvolvimento dos países, bem como para a integração regional. Foi possível identificar ainda que a Educação Básica gradativamente ocupou um espaço maior nos planos, de forma que os objetivos a ela vinculados estão em consonância com os documentos publicados pelos organismos internacionais, especialmente a Unesco, bem como o Banco Mundial e a Cepal, reforçando a ideia de que a educação é um elemento fundamental para o desenvolvimento econômico de um país e sua inserção no contexto da globalização do capital e das novas formas de trabalho. Desse modo, este estudo compreende o Mercosul Educacional, e especialmente os seus planos, como espaço de confluência de discursos, orientações e determinações postas por organismos internacionais, cabendo ao setor apenas o papel de propagar as ideias já divulgadas por esses organismos.

Para dar consecução à descrição de análise das políticas de ampliação da jornada escolar no Brasil, no Chile e no Uruguai, foi necessário aprofundar a reflexão sobre a escolaridade obrigatória, a organização da educação e as suas fontes de financiamento no âmbito de cada país. Esse movimento, além de contribuir para a compreensão desses elementos, evidenciou a possibilidade de um exercício comparativo em relação aos três países analisados. Diante disso, foi possível identificar – em relação à escolaridade obrigatória – o papel de

ordenamentos editados por organismos internacionais, a exemplo das declarações desdobradas de conferências internacionais, como elementos fundamentais para a normatização da escolaridade obrigatória nos países signatários. Assim, no âmbito dos países analisados, tais documentos foram somados à compreensão de que a educação se configura como elemento-chave para o desenvolvimento, para a integração da região e para o enfretamento da crise.

Além disso, compreendemos que a escolaridade obrigatória e a gratuidade nesses países durante a década de 1990 priorizavam uma determinada etapa da educação: o ensino fundamental, no Brasil; a *educación básica*, no Chile; e a *educación primaria e secundaria*, no Uruguai. Ademais, nos anos 2000, esses países avançaram em relação à maior abrangência da obrigatoriedade e da gratuidade, ampliando para, no mínimo, 14 anos a escolaridade obrigatória.

A compreensão da organização da educação nos países demandou o entendimento sobre as formas de organização do Estado, se unitário ou federal. Diante disso, foi possível observar que as estratégias pela quais a educação é organizada têm profunda relação com a forma de organização do Estado, bem como com suas características. Essa relação contribuiu para o aprofundamento (ou não) da descentralização, assumindo diferentes percursos nos países: no Brasil, sob a perspectiva da mercantilização; no Chile, sob a lógica da privatização; e, no Uruguai, a partir do reforço da centralização do Estado.

O aprofundamento dos estudos sobre as fontes de financiamento, necessário para a consecução das análises comparativas das políticas de ampliação da jornada escolar, possibilitou identificar as influências das orientações associadas ao financiamento, sempre voltadas para a diminuição dos gastos públicos, a inserção de capital privado, por vias de empréstimos, e a manutenção de escolas privadas, com recursos públicos. Além disso, a regulamentação das fontes de financiamento da educação, que se efetivam em valores absolutos a serem empregados na área, está associada às flutuações econômicas e às disputas – internas e externas – de garantia de recursos para a educação.

O exercício de descrição das políticas de ampliação da jornada escolar foi revelando relações entre os elementos anteriormente abordados na pesquisa, de modo a evidenciar que a implementação de políticas vai ao encontro das orientações internacionais e, ainda, se materializa a partir do projeto de Estado e de educação presente em cada país, contribuindo assim para a sua efetivação, continuidade e descontinuidade. As análises sobre a (regulamentação da) jornada ampliada possibilitaram identificar que aquelas que se instituíram no âmbito intrínseco das reformas da educação da década de 1990, como foi o caso do Chile e do Uruguai, contaram com maior arcabouço para a sua regulamentação e operacionalização. Já

aquelas que não se consolidaram como estratégias efetivas para as referidas reformas, como o caso do PMG e do Pronaica, foram marcadas pela ausência de efetiva regulamentação, bem como sofreram com as descontinuidades características das políticas educacionais no Brasil.

Além da regulamentação da jornada ampliada, os países buscaram elaborar recomendações para o uso desse tempo a mais de permanência na escola. Essas orientações apontavam para uma lógica que privilegiava os saberes presentes no currículo comum, bem como para momentos nos quais os estudantes deveriam ter acesso a outras atividades que possibilitariam a melhoria do/no processo de aprendizagem. Essas outras atividades estavam alinhadas à realidade de cada país e às perspectivas educativas presentes em cada sistema educacional nacional.

A análise das fontes de financiamento dessas políticas possibilitou afirmar o estreito alinhamento entre orientações de organismos internacionais e as estratégias de fontes de recursos para implementação dessas políticas. Essas orientações materializaram-se: na busca pela ampliação do atendimento (e das políticas), sem o aumento (necessário) dos recursos financeiros; na ampliação de investimentos, possibilitando que recursos públicos subsidiassem o fortalecimento de instituições privadas e para ele contribuíssem; e na busca por financiamento externo, por meio de empréstimos junto a organizações financeiras internacionais, para a consecução das políticas.

A focalização em sujeitos com maiores dificuldades educacionais e em situação de vulnerabilidade presente em todos os programas analisados, ora com maior ou menor intensidade, aponta para a estratégia de conformação social para a continuidade do projeto neoliberal de sociedade e para a permanência dos países latino-americanos à margem do desenvolvimento. O estudo evidenciou ainda que as orientações expressas nos documentos do Promedlac, bem como os planos editados no âmbito do Mercosul Educacional, se fazem presentes; em maior ou menor proporção no contexto das políticas, elas reforçam a ideia de que esses textos são relidos e adaptados à realidade de cada país sem, contudo, perderem o seu papel de propagadores da educação como estratégia para o desenvolvimento dos países, a serviço da mundialização da economia e do aumento marginal da escolaridade como estratégia para a formação de sujeitos de acordo com as necessidades de cada (re)organização econômica e do trabalho.

O exercício da análise comparada possibilitou rever e desconstruir conceitos preestabelecidos, viabilizando, inclusive, a proposição de outros, necessários, caminhos de pesquisa para preencher as lacunas deixadas por esse estudo. Considerando que todo estudo é tecido pelo cruzamento de diversas linhas, compreendemos que alguns fios estão disponíveis

para que outros(as) pesquisadores(as) possam, a partir de seus estudos, continuar tecendo e construindo novos conhecimentos e contribuições para a área.

Como fios disponíveis, destacamos a necessidade de se aprofundarem estudos sobre o financiamento dessas políticas que, como base nesta pesquisa, possam ir além das fontes de financiamento, analisando comparativamente os valores, absolutos e/ou relativos, empregados na ampliação da jornada escolar, bem como o custo aluno anual no âmbito dessas políticas. Outro fio possível está relacionado à (des)continuidade dessas políticas a partir do ano de 2015, uma vez que, a contar desse período, a América Latina, bem como o Mercosul, passou por profundas modificações em decorrência das eleições de novos presidentes; assim, nos perguntamos: como ficaram essas políticas após o ano de 2015?

Esta pesquisa sobre a ampliação da jornada escolar ampliou também desejos de continuidade... Assim, o tempo deverá ser ampliado e direcionado para novas buscas

REFERÊNCIAS

ABICALIL, Carlos Augusto *et al.* O sistema nacional de educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE.** v. 31, n. 2, 2015.

ACOSTA, Alejandro. **Un estudio de caso:** “Las Estrategias de Enseñanza utilizadas por los maestros en una Escuela de Tiempo Completo”. 174 f. Tesis (Maestría en Educación) – Instituto de Educación, Universidad ORT, Santiago, 2013.

ALARCON, C. Aperturas. **Propuesta Educativa.** Buenos Aires, v. 38, n. 2, p. 32-38, nov. 2012.

ALESSO, Sonia. La ley de financiamiento educativo: En la Argentina una lucha histórica. **Retratos da Escola.** v. 10, n. 18, 2016.

ALMEIDA, Larissa R. de. **O Mercosul Educacional e a criação da Unila no início do século XXI:** por uma integração regional via educação. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA, M. H. T. 2005. Recentralizando a federação? **Revista Sociologia e Política.** Curitiba, n. 24, p. 29-40, jun./2011.

ANDRÉS, Aparecida. **A Educação Superior no Setor Educacional do MERCOSUL.** Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Biblioteca, 2010.

ANTUNES, Fátima; PERONI, Vera. Reformas do Estado e políticas públicas: trajetórias de democratização e privatização em educação. Brasil e Portugal, um diálogo entre pesquisas. **Revista Portuguesa de Educação,** v. 30, n. 1, p. 181-216, 2017.

ANTUNES, Ricardo. **A Desertificação Neoliberal no Brasil:** Collor, FHC e Lula. Campinas: Autores Associados, 2005.

ARAUJO, Emílio. Descentralização e financiamento da educação no Brasil e no Chile dos anos 1980 a 1990. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE.** v. 22, n. 2, 2006.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora Rut; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio. Org. **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI:** Reformas em Debate. Campinas: Editora Autores Associados, 2000.

ARELLANO, José Pablo. **Veinte años de políticas sociales.** Chile 1990-2009. CIEPLAN, 2012.

ARGENTINA. *Constitución Nacional da Argentina*. Buenos Aires: Senado de La Nación Argentina, 1994. Disponível em: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acesso em: 19 mar. 2017.

ARGENTINA. **Ley de Educación Común** nº 1420, de 8 de julio de 1884. Buenos Aires: Senado de la Nación Argentina, 1884. Disponível em: <http://www.bnm.me.gov.ar/giga1/normas/5421.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2019.

ARGENTINA. **Ley Federal de Educación** nº 24.195, de 14 de abril de 1993. Buenos Aires: Senado de la Nación Argentina, 1993. Disponível em: https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/ley_24195.pdf. Acesso em: 18 mar. 2017.

ARGENTINA. Ley nº 26.206, de 14 de dezembro de 2006. **Ley Nacional de Educación**. Buenos Aires: Senado de La Nación Argentina, 2006. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/educacion/validez-titulos/glosario/ley26206>. Acesso em: 03 abr. 2017.

ARNOVE, Robert F. La perspectiva del “Análisis del Sistema Mundial” y la educación comparada en la era de la Globalización. **Revista latinoamericana de educación comparada**. v. 2, n. 2, p. 51-62, 2011.

ARRETCHE, Maria Tereza da Silva. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun./1999.

ARZOLA, M. P. **Impacto de la Jornada Escolar Completa en la Evolución del SIMCE**. Serie Informe Social nº 137, Instituto Libertad y Desarrollo, 2011.

ASCOLANI, Adrián. Estrategias del Banco Mundial para el financiamiento de la educación en los países latinoamericanos. **Educação**. v. 31, n. 2, p. 139-156, 2008.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria geral do Estado**. Globo Livros, 2008.

AZANHA, José Mário Pires. **Educação: temas polêmicos**. Martins Fontes, 1995.

BABINSKI, D. B. de O. **O direito à educação básica no âmbito do Mercosul: proteção normativa nos planos constitucional, internacional e regional** 2010. 182f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BALL, S. J. **Education reform: a critical and post-structural approach**. Buckingham: Open University Press, 1994.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em educação. **Currículo sem fronteiras**. v. 1, n. 2, p. 99-116, 2001.

BALL, Stephen J. Performatividade, privatização e o pós-estado do bem-estar. **Educação & Sociedade**. v. 25, n. 89, p. 1105-1126, 2004.

BALL, Stephen. Intelectuais ou técnicos? O papel indispensável da teoria nos estudos educacionais. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación**: estudio sectorial del Banco Mundial. Versão preliminar. Washington, DC, maio 1995. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/715681468329483128/Prioridades-y-estrategias-para-la-educacion-examen-del-Banco-Mundial>. Acesso em: 06 abr. 2017.

BANCO MUNDIAL. **El financiamiento de la educación en los países en desarrollo**. Washington, DC, versão espanhol, abril 1987. Disponível em: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/614071468163754682/El-financiamiento-de-la-educacion-en-los-paises-en-desarrollo-opciones-de-politica>. Acesso em: 06 abr. 2017

BANCO MUNDIAL. **Professores excelentes**: como melhorar a aprendizagem dos estudantes na América Latina e no Caribe. BRUNS, Bárbara; LUQUE, Javier (Orgs). NW, Washington D.C, 2014. Disponível em: <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Highlights%20&%20Features/lac/LC5/Portuguese-excellent-teachers-report.pdf>. Acesso em: 07 out. 2018.

BANCO MUNDIAL. **World development report**. Washington, DC. 1990. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5973>. Acesso em: 08 set. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARRETO, Álvaro A. de B. Eleições municipais comparadas: a escolha do chefe do executivo no Brasil e no Uruguai e o impacto sobre os sistemas partidários locais (2000-2005). **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 7, 2012.

BAUER, A. Do direito à educação à noção de quase-mercado: tensões na política de educação básica brasileira. **Revista brasileira de política e administração da educação**. Recife, v. 24, n. 3, p. 557-575, 2008.

BEÇAK, Rubens. Estado de direito, formas de Estado e constituição. **Revista Paradigma**. v. 24, n. 2, 2015.

BELLEI, C. *Does lengthening the school day increase students' academic achievement? Result from a natural experiment in Chile*. **Economics of Education Review**. 28, 2009.

BELLEI, C.; CONTRERAS, D.; VELENZUELA, J. (Eds.). **La agenda pendiente en educación: Profesores, administradores y recursos**. *Propuestas para la nueva arquitectura de la educación chilena*. Santiago: Universidad de Chile, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Infancia – UNICEF, 2008.

BELLEI, Cristián; GONZÁLEZ, Clemencia. *La asistencia técnica educativa en Chile y sus factores de calidad. Una revisión de la literatura. Asistencia técnica educativa: de la intuición a la evidencia.* p. 47, 2010.

BELLEI, Cristian. *Expansión de la educación privada y mejoramiento de la educación en Chile. Evaluación a partir de la evidencia. Expansion of private schools and educational improvement in Chile. An evidence-based evaluation. Revista pensamiento educativo.* v. 40, n. 1, 2007.

BELLEI, Cristian. *The private-public school controversy: The case of Chile. In: Conference on Mobilizing the Private Sector for Public Education, October.* sn, 2005.

BELLEI, Cristián. **El gran experimento:** Mercado y privatización de la educación chilena. LOM ediciones, 2015.

BENEVIDES, M. V. Direitos humanos: desafios para o século XXI. In: SILVEIRA, R. M. G. *et al. Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos.* João Pessoa: Editora Universitária, 2007, p. 335-350.

BOBBIO, N. **A Era dos direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOGLIACCINI, Juan A.; FILGUEIRA, Fernando. Capitalismo en el Cono Sur de América Latina luego del final del Consenso de Washington: ¿notas sin partitura?. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 51, p. 45-82, 2011.

BORÓN, Atilio Alberto. *Estado, capitalismo y democracia en América Latina.* Imago Mundi, 1991.

BÓRQUEZ, Juan C. F. *El Estado administrador de Chile: de unitario centralizado a descentralizado y desconcentrado. Revista de Derecho.* v. 10, n. 1, 1999.

BOURDIEU, Pierre. **A Distinção:** crítica social do julgamento. 2. ed. Porto Alegre: Zouk, 2011.

BRASIL. **Brasil:** um projeto de reconstrução nacional. Presidência da República, 1991.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Decreto de 07 de fevereiro de 1992. Dispõe sobre o PROJETO MINHA GENTE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1992.

BRASIL. Decreto de 14 de maio de 1991. Dispõe sobre o PROJETO MINHA GENTE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1991.

BRASIL. Decreto de 14 de maio de 1991. Dispõe sobre o Projeto Minha Gente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior%20a%202000/1991/Dnn139.htm. Acesso em: 05 mar. 2017.

BRASIL. Decreto de 23 de julho de 1992. Altera o Quadro Distributivo de Funções, anexo ao Decreto nº 539, de 26 de maio de 1992, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1992b.

BRASIL. Decreto de 31 de maio de 1991. Altera o Decreto de 14 de maio de 1991, o qual dispõe sobre o PROJETO MINHA GENTE, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1991a.

BRASIL. Decreto nº 1.056, de 11 de fevereiro de 1994. Regulamenta a Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993, e estabelece a forma de atuação dos órgãos do Poder Executivo para execução do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Decreto nº 539, de 26 de maio de 1992. Dispõe sobre o Projeto Minha Gente, criado pelo Decreto de 14 de maio de 1991, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1992a.

BRASIL. Decreto nº 631, de 12 de agosto de 1992. Dispõe sobre o Projeto Minha Gente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1992c.

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2010.

BRASIL. Decreto nº 99.519, de 11 de setembro de 1990. Institui a Comissão do Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99519.htm. Acesso em: 06 jul. 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional n 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm. Acesso em: 30 nov. 2019.

BRASIL. Emenda Constitucional n 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 24 abr. 2017.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996a.

BRASIL. Lei de diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 1996.

BRASIL. Lei n. 11.274, de 06 de fevereiro de 2006. Altera a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111274.htm. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm. Acesso em: 20 dez. 2019.

BRASIL. Lei n. 9.394 de 20 de dezembro 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2017.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica; altera as Leis nos 10.880, de 9 de junho de 2004, 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 11.507, de 20 de julho de 2007; revoga dispositivos da Medida Provisória no 2.178-36, de 24 de agosto de 2001, e a Lei no 8.913, de 12 de julho de 1994; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Lei nº 8.642, de 31 de março de 1993. Dispõe sobre a instituição do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente - Pronaica e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização de Adultos e Diversidade. **Manual Operacional da Educação Integral**. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica **Manual Operacional da Educação Integral**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília: Ministério da Educação, 1993.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e

jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Portaria nº 1.144, de 10 de 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, DF, 2016.

BRASIL. Portaria Nº 971, de 09 de outubro de 2009. Institui, no âmbito do Ministério da Educação, o Programa Ensino Médio Inovador, com vistas a apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nas escolas do ensino médio não profissional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. **Projeto Minha Gente**: informações básicas sobre o projeto. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1992d.

BRAY, Mark; ADAMSON, Robert Damian; MASON, Mark. **Pesquisa em educação comparada**: abordagens e métodos. 2015.

BRAY, Mark; THOMAS, R. Murray. Levels of comparison in educational studies: Different insights from different literatures and the value of multilevel analyses. **Harvard educational review**, v. 65, n. 3, p. 472-491, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Estado-Nação e formas de intermediação política**. São Paulo: Lua Nova, 100, 2017, p. 155-185

CABALLERO, Ángela; MANSO, Jesús; MATARRANZ, María; VALLE, Javier M. *Investigación en Educación Comparada: Pistas para investigadores noveles*. **Revista latinoamericana de Educación comparada**. v. 7, n. 9, p. 39-56, 2016.

CAETANO, Gerardo. Breve historia del MERCOSUR em sus 20 años. Coyunturas e instituciones (1991- 2011). In: CAETANO, Gerardo (org.). **MERCOSUR 20 años**. Montevideu: CEFIR, 2011. p. 21-71.

CÂMARA, Maria Helena F. O conceito moderno de federação. **Rev. Inf. Legisl.** Brasília, ano 18, n. 71, jul./set. 1981.

CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CLADE). **Consulta sobre la Gratuidad de la Educación Básica: aportes a partir de estudios de caso en Colombia, Guatemala, Honduras y Paraguay**. São Paulo: CLADE, 2014.

CAMPANHA LATINO-AMERICANA PELO DIREITO À EDUCAÇÃO (CLADE). **Las Leyes Generales de Educación en América Latina** – el derecho como proyecto político. São Paulo: CLADE, 2015.

CANOTILHO, Joaquim J. G. **Estado de direito**. 1999.

CARNOY, Martin. **Educação, economia e estado**. São Paulo: Papirus, 1986a.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus, 1986.

CARNOY, Martin. *Globalización y reestructuración de la educación*. **Revista de educación**. v. 318, 1999.

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO/Brasil, 2003, p. 55-86.

CARVALHO, Levindo D.; RAMALHO, Bárbara B.; SANTOS, Kildo. A. dos. O Mais Educação na América Latina: legados a infâncias e juventudes pobres. **Educação & Realidade**. v. 44, n. 1, 2019.

CASARÕES, Guilherme S. P. A política externa interina e os riscos à integração regional. **Conjuntura Austral**. v. 7, n. 37, p. 81-93, 2016.

CASASSUS, Juan. A Reforma Educacional na América Latina no Contexto de Globalização. **Cadernos de Pesquisa**. n. 114, p. 7-28, nov./2001.

CASTILLO, Hadabell; MARTÍNEZ, María V. *¿En qué usan los establecimientos sus horas de libre disposición? Análisis de la Encuesta Horas de Libre Disposición 2018 en establecimientos con Jornada Escolar Completa. División de Planificación y Presupuesto*. Ministerio de Educación: Santiago, 2017.

CASTRO, Lucia; HERNÁNDEZ, Melissa; OREIRO, Cecilia. **Mecanismos de elaboración, aprobación y asignación del presupuesto para la ANEP en Uruguay**. Año 28 I NOV 2019.

CAVALIERE, Ana M.; MAURICIO, Lúcia V. Práticas de ampliação da jornada escolar no ensino fundamental: sobre modelos e realidades. In: **Anais 34 reunião Anual da ANPED**, 2011, Natal. Educação e justiça social. Natal: ANPED, 2011.

CAVALIERE, Ana Maria. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. **Em aberto**. v. 21, n. 80, 2009.

CAVALIERE, Ana Maria. Quantidade e racionalidade do tempo de escola: debates no Brasil e no mundo. **Revista Teias**. v. 3, n. 6, p. 15, 2002.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Cepal, 1994.

CEPAL/UNESCO. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. Brasília: IPEA/Cepal/INEP, 1996.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. Xamã, 1996.

CHILE. **Constitución Política de la Republica de Chile**. Santiago. 1980. Disponível em: https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_chile.pdf. Acesso em: 16 fev. 2018.

CHILE. Decreto nº 554, de 17 de outubro de 1996. Imparte normas sobre el calendario escolar. Ministério da Educação, Santiago, 1996.

CHILE. Decreto Supremo nº 289, de 19 de julho de 2010. Fixa normas gerais sobre o calendário escolar. Ministério da Educação, Santiago, 2010.

CHILE. **Estudio Comparativo:** percepción actores sobre los proyectos pedagógicos JEC. Ministério de Educación: Universidad Alberto Hurtado, 2006.

CHILE. *Ley* nº 19.532, de 13 de novembro de 1991. Crea el Regimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación. Santiago: Congreso Nacional, 1997.

CHILE. *Ley* 18.962, de 07 de março de 1990. ***Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza***. Santiago. 1990. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006043>. Acesso em: 30 set. 2018.

CHILE. *Ley* 18575. ***Ley Organica Constitucional de bases generales de la administracion del Estado***. 1986. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29967>. Acesso em: 27 jul. 2018.

CHILE. *Ley* 19.532, de 13 de novembro de 1997. ***Cria el regimen de Jornada Escolar Completa Diurna y dicta normas para su aplicación***. 1997. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=76753>. Acesso em: 07 mar. 2017.

CHILE. *Ley* 20370 de 12 de septiembre de 2009. ***Ley General de Educación***. 2009. Disponível em: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1006043>. Acesso em: 25 jun. 2017.

CHILE. *Ley* nº 20.248, de 25 de janeiro de 2008. ***Establece Ley de Subvención Escolar Preferencial***. Santiago: Congreso Nacional, 2008.

CHILE. ***Objetivos Fundamentales y Contenidos Mínimos Obligatorios de la Educación Media***. Santiago: Ministério da Educação, 1998.

CHILE. **Reforma Constitucional nº 19.876**, de 07 de maio de 2003. Santiago. 2003. Disponível em: <https://www.siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/183/ley-198762003-reforma-constitucional-establece-obligatoriedad-gratuidad-educacion-media>. Acesso em: 30 set. 2018.

CHILE. **Reforma Constitucional nº 20.710**, de novembro de 2013. Santiago. 2013. Disponível em: <https://www.siteal.iiep.unesco.org/pt/bdnp/111/ley-20710-reforma-constitucional-establece-obligatoriedad-segundo-nivel-transicion-crea>. Acesso em: 27 nov. 2019.

CHILE. ***Una nueva visión en la construcción de igualdad de oportunidades en la infancia***. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas Dirección Nacional: Mineduc, 2005.

CHILE. ***Una nueva visión en la construcción de igualdad de oportunidades en la infancia***. Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas Dirección Nacional: Mineduc, 2015.

CIMINI, Fernanda; CABRIA, Juan V. B.; SILVA, Roberta R. M. da. **Elites empresariais, estado e mercado na América Latina**. Belo Horizonte: FACE/UFMG, 2018.

CONCHA, Carlos. Jornada Escolar Extendida: oportunidades y desafíos para avanzar hacia una educación de mayor cualidade y equidad. In.: CONCHA, Carlos (org.). **Jornada Escolar Extendida: aportes para la reflexión e la acción**. Ministerio de Educación de la República Dominicana (MINERD): Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), 2016.

CORAGGIO, J.L. Propostas do Banco Mundial para a educação: sentido oculto ou problemas de concepção. TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6^a.ed. São Paulo: Cortez, 2009.

CORAZZA, Gentil. O "regionalismo aberto" da CEPAL e a inserção da América Latina na globalização. **Ensaio FEE**. v. 27, n. 1, 2006.

CORRÊA, J.J. Educação comparada: um esboço para compreender as fronteiras e os limites da comparação. **Visão Global**. Joaçaba, v. 14, n. 2, p. 251-272, jul./dez. 2011.

CORVALAN, C. La narrativa educacional chilena y su proceso de transformación reciente: un análisis sociológico-histórico. **Folios**. Bogotá, n. 37, p. 63-81, 1er Sem. 2013.

COSTA, Áurea de Carvalho. O regime de colaboração entre União, estados e municípios no financiamento da educação no Brasil. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**. v. 26, n. 1, 2010.

COSTA, Regis E. C. A da. Ampliação da Jornada Escolar e o Terceiro Setor: a atuação do CENPEC. **Educação & Realidade**. v. 43, n. 2, p. 401-414, 2018.

COSTA, Valdeney Lima. **Formas de colaboração na Educação (integral) em Tempo Integral**: indução/sedução das municipalidades? Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

COX, Cristián. **Construcción política de reformas curriculares**: El caso de Chile en los noventa. Mineduc, 2011.

COX, Cristián. Política y políticas educacionales en Chile 1990-2010. **Revista Uruguay de Ciencia Política**. v. 21, n. 1, p. 13-43, 2012.

CRISTOFOLI, Maria Sílvia. **Políticas de línguas estrangeiras na educação básica**: Brasil e Argentina entre avanços, percalços. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

CROSO, Camilla; MAGALHÃES, Giovanna Modé. Privatização da educação na América Latina e no Caribe: tendências e riscos para os sistemas públicos de ensino. **Educação & Sociedade**. v. 37, n. 134, p. 17-33, 2016.

CUNHA, Célio da. O Mercosul e a educação básica. **Em Aberto**. v. 15, n. 68, 2008.

CURUMIL, Natalia Fernanda Romero. ***Estudio Comprensivo de la Jornada Escolar Completa: consensos em las dificultades de su implementación***. 2019. 59f. Tesis (Magíster en Gobierno y Sociedad) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado, Santiago, 2019.

CURY, C. R. J. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n.116, p. 245-262. Jul/2002.

DA HORA, Dinair Leal. Gestão dos sistemas educacionais: modelos e práticas exercidas na Baixada Fluminense. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**. v. 26, n. 3, 2010.

DAGNINO, Evelina. Artigo: Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**. v. 3, n. 5, 2004.

DAGNINO, Eveline; OLVERA, A.; PANFICHI, A. (orgs.). A disputa pela construção democrática na América Latina. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/Unicamp, 2006.

DALE, Roger; ROBERTSON, Susan. Globalização e educação: demonstrando a existência de uma “cultura educacional mundial comum” ou localizando uma “agenda globalmente estruturada para a educação”? **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 25, n. 87, p. 423-460, maio/ago. 2004.

DE ARMAS, Gustavo; GARCÉ, Adolfo. *Política y conocimiento especializado: la reforma educativa en Uruguay (1995-1999)*. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. v. 14, n. 1, p. 67-83, 2004.

DIAS, A. A. Da educação como direito humano aos direitos humanos como princípio educativo. In: SILVEIRA, R. M. G. *et al.* **Educação em Direitos Humanos: Fundamentos teórico-metodológicos**. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

DINIZ JÚNIOR, Carlos A. **Comitês Territoriais de Educação Integral: das ideias ao texto**. 2017. 143f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro/RJ, 2017.

DINIZ JUNIOR, Carlos Antônio. Uma análise das permanências e rupturas em duas políticas de ampliação da jornada escolar brasileiras: CIACs e PME. **Educação Por Escrito**. v. 11, n. 1, p. e33260-e33260, 2020.

DOURADO, Luiz F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**. v. 28, n. 100, 2007.

ESTEBAN, M. P. S. **Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições**. Porto Alegre: AMGH, 2010.

ESPINOZA, Oscar; GONZÁLEZ, Luis Eduardo. **La experiencia del proceso de desconcentración y descentralización educacional en Chile 1974-1989**. Santiago: PiiE, 1993.

ESTEVES, Luiz Carlos Gil. O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. **Revista Brasileira de Educação**. v. 12, n. 35, 2007.

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

ESPIGA, S. **La infancia normalizada: libros, maestros e higienistas en la escuela pública uruguaya 1885-1918**. Montevideo: Antítesis, 2015.

FAGNANI, Eduardo. Impeachment del proceso civilizatório. In.: GENTILI, Pablo et al. **Golpe en Brasil**. CLACSO, 2016.

FAGNANI, Eduardo. O fim de um ciclo improvável (1988-2016): a política social dos governos petistas e a derrocada da cidadania pós-golpe. In.: MARIGINI, G.; MEDEIROS, J. (orgs). **Os cinco mil dias do lulismo: transformação ou transformismo**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2017.

FALETTO, Enzo. *La especificidad del Estado en América latina*. **Revista de la CEPAL**, 1989.

FANFANI, Emilio; MEO, A.; GUNTURIZ, Angélica. **Estado del arte: escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional**. Estudio de casos en Europa y América Latina. Buenos Aires. IIPE. UNESCO, 2010.

FARDELLA, Carla; SISTO, Vicente. *Nuevas regulaciones del trabajo docente en Chile. Discurso, subjetividad y resistencia*. **Psicología & Sociedad**. v. 27, n. 1, p. 68-79, 2015.

FARENZENA, Nalu; GIL, Juca; MACHADO, M. G. F.; MOSNA, Rosa M. P. Políticas de financiamento da educação na Argentina, no Uruguai e no Brasil (1990-2014). **Educ. Soc.** Campinas, v. 39, n. 144, jul./set. 2018.

FERREIRA, Norma S. de A. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**. ano XXIII, n. 79, ago./2002.

FERREIRA, Pinto. **Princípios gerais do direito constitucional moderno**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, v. 2, 1983.

FERRER, J. F. **La educación comparada actual**. Barcelona: Editorial Ariel, 2002.

FERRETI, Celso João. Só a educação salva: o Projeto Minha Gente e a política educacional brasileira. **Em Aberto**. n. 50/51, Brasília, 1992.

FLACH, S. de F. O direito à educação e sua relação com a ampliação da escolaridade obrigatória no Brasil. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro. v. 17, n. 64, p. 495-520, 2009.

FONTOURA, João Bosco. **A Harmonização do Sistema de Educação no Âmbito do Mercosul**. 2008. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Pontífice Universidade Católica de Minas Gerais, 2008.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Natal: EDUFRN, 2005.

FREITAS, Cezar Ricardo; GALTER, Maria Inalva. Reflexões sobre a educação em tempo integral no decorrer do século XX. **Educere et Educare**. v. 2, n. 3, p. 123-138, 2007.

FREITAS, Luiz Carlos. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 33, n. 119. abr./jun., 2012.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. **Relatório de Avaliação Econômica e Estudos Qualitativos: O Programa Mais Educação**, 2015. Disponível em: https://www.redeitausocialdeavaliacao.org.br/wp-content/uploads/2015/11/sintese_Mais_Educacao_impacto-quali_20151118.pdf. Acesso em: 10 nov. 2020.

GARCÍA-HUIDOBRO, Juan Eduardo; CONCHA, Carlos. **Jornada escolar completa: la experiencia chilena**. Santiago de Chile: inédito, 2009.

GARCIA, A. **Evaluación del Impacto de la Jornada Escolar Completa**. 2006. 53f. Tesis (Magíster en Economía) – Instituto de Economía, Universidad de Chile, Santiago, 2006.

GARRIDO, José Luis García. **Fundamentos de educación comparada**. Librería-Editorial Dykinson, 1996

GENTILI, Pablo *et al.* O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional. **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. v. 2, p. 111-177, 1995.

GENTILI, Pablo; SUÁREZ, Daniel. Conflitos educacionais na América Latina. In.: GENTILI, Pablo; SUÁREZ, Daniel (Orgs). **Reforma Educacional e Luta Democrática: um debate sobre a ação sindical docente na América Latina**. São Paulo: Cortez, 2004.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. **Escola SA: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996, p. 9-49.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo, qualidade total e educação. **Cadernos de Pesquisa**. n. 100, p. 175-175, 1997.

GENTILI, Pablo. O direito à educação e as dinâmicas de exclusão na América Latina. **Educação & Sociedade**. v. 30, n. 109, p. 1059-1079, 2009.

GENTILI, Pablo. **Três teses sobre a relação trabalho e educação em tempos neoliberais**. Capitalismo, trabalho e educação. Campinas: Autores Associados, 2002, p. 45-59.

GOIN, Mariléia. **O processo contraditório da educação no contexto do MERCOSUL: uma análise a partir dos planos educacionais**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina, 2008.

GOMES, Marcilene Pelegrine. **Prescrito e o vivido: estudo da política de ampliação da jornada escolar em escolas de tempo integral da rede municipal de educação de Goiânia**. 2017. 381f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

GOMIDE, A. G. V. As diretrizes políticas da Unesco para a formação de professores e sua relação com a política de formação no Brasil. In: **Simpósio brasileiro de política e Administração da educação e Congresso Luso-brasileiro e Colóquio Íbero-Americano de política e administração**, 23º e 5º. 2007, Porto Alegre. Anais... Porto Alegre, 2007.

GRANATO, Leonardo. **A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010)**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

GREEN, A. **Education, globalization and the nation State**. London: Macmillan, 1997.

GUILARDUCCI, Raphael H. M. **Indução em políticas federais de educação em tempo integral e sua materialização na rede municipal de São João Del-Rei**. 2019. 180f. **Dissertação** (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

HANSON, E. Mark. Descentralização educacional: questões e desafios. **Programa de Promoção da reforma Educativa na América Latina e Caribe (PrEAL)**. n. 9, nov. 1997.

HARVEY, D. **A condição pósmoderna**. São Paulo: Loyola, 1992.

HINOSTROZA, J.; ENRIQUE, P.; CÓX, C. National policies and practices on ICT in education: Chile. In: PLOMP, T.; ANDERSON, R.; LAW, N.; QUALE, A. (orgs), **Cross-National Information and Communication Technology: Policies and Practices in education**. IEA. Charlotte, North Carolina: Information Age Publishing, 2009.

- HÖFLING, Eloisa de et al. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, 2001.
- HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 24, n. 1, 2008.
- HYPOLITO, Álvaro Moreira. Managerialism, schools, and teachers' work. Privatization and the Education of Marginalized Children: Policies, **Impacts and Global Lessons**, p. 63, 2017.
- IANNI, Octavio. Globalização e crise do Estado-Nação. **Estudos de Sociologia**. v. 4, n. 6, 1999.
- IANNI, Octavio. O Estado-Nação na época da globalização. **Revista Novos Rumos**. n. 31, 2012.
- IGLESIAS, A. **Programa Novo Mais Educação**: o financiamento da educação em tempo integral em escolas do município de São João de Meriti/RJ. 2019. 173f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.
- INZUNZA, Jorge; CAMPOS, Javier. *El SIMCE en Chile: historia, problematización y resistencia*. **XI Seminario Internacional de la Red Estrado**. Movimientos Pedagógicos y Trabajo Docente en tiempos de estandarización. Anais... Ciudad de México, México. 2017.
- KANE, Cheryl M. **Prisoners of Time: Research. What We Know and What We Need To Know**. Washington, DC: National Education Commission on time and learning, 1994.
- KELSEN, Hans. **Teoria geral do Estado e do Direito**. Tradução de Luiz Carlos Borges. v. 2, 2005.
- KRAMER, Sônia. CIACs: falácias, equívocos e tentações. **Educação e Sociedade**. v. 40, 1991.
- KRAWCZYK, N. A sustentabilidade da reforma educacional em questão: a posição dos organismos internacionais. **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, n.19, jan. 2002.
- KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990**: uma perspectiva histórico-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.
- KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. Homogeneidade e Heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México. **Cadernos de Pesquisa**. v. 36, n. 129, p. 673-704, 2006.
- KRAWCZYK, Nora Rut. A Construção Social das Políticas Educacionais no Brasil e na América Latina. In: KRAWCZYK, Nora Rut, CAMPOS, Maria Malta e HADDAD, Sérgio. **O Cenário Educacional Latino-americano no Limiar do Século XXI**: Reformas em Debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

KRAWCZYK, Nora. Pesquisa Comparada em Educação na América Latina: situações e perspectiva. **Educação Unisinos**. v. 17, n. 3, p. 199-204, 2013.

LAFLEUR, Clay. *Reexaminar el significado del tiempo del profesorado*. **Kikirikí**. n. 69, 2003.

LAMOUNIER, Bolívar. **Depois da transição: democracia e eleições no governo Collor**. São Paulo: Loyola, 1991.

LANZARO, Jorge. **La reforma educativa en Uruguay (1995-2000): virtudes y problemas de una iniciativa heterodoxa**. CEPAL, 2004.

LANZARO, Jorge. **La segunda transición en el Uruguay**. Montevideo: FC, 2000.

LARA, Camila Ponce. *Juventud, movilizaciones e identidad política en Chile*. **Axe XI**. Symposium 40, 2010.

LAW, Wing-Wah. O Estado Desenvolvimentista, mudança social e educação. In: **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília: UNESCO, CAPES, v. 01, 2012.

LEHER, Roberto. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1998.

LEHER, Roberto. Reforma do Estado: o privado contra o público. **Trabalho, Educação e Saúde**. v. 1, n. 2, p. 203-228, 2003.

LEHMBRUNCH, G. SCHMITTER, P. *Trends toward Corporatist Intermediation*. London: Sage, 1979.

LOS TIEMPOS. **Morales plantea que la jornada escolar se extienda a ocho horas diárias**. Disponível

em: <https://www.lostiempos.com/actualidad/pais/20181029/morales-plantea-que-jornada-escolar-se-extienda-ocho-horas-diarias>. Acesso em: 31 out. 2018.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 2 ed. São Paulo: EPU, 2013.

MACHADO, L. M.; OLIVEIRA, R. P. de. Direito à educação e legislação de ensino. In: WITTMANN, L. C.; GRACINDO, R. V. (Orgs.) **O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997**. Campinas: Autores Associados, 2001.

MACIEL, David. O governo Collor e o neoliberalismo no Brasil (1990-1992). **Revista UFG**. v. 13, n. 11, 2011.

MAGRI, Altair. *Descentralización municipal en Uruguay: El estreno de un nivel de gobierno que no entusiasmó a la ciudadanía*. **Revista Iberoamericana de estudios municipales**. v. 1, n. 2, 2010.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. **Educação & Sociedade**. v. 27, n. 94, p. 47-69, 2006.

MANCEBO, María Ester. *Descentralización, financiamiento y gobernanza educativa en Chile y Uruguay*. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. v. 21, n. 1, p. 93-119, 2012.

MANCEBO, María Ester. *Las políticas educativas de Uruguay en el contexto latinoamericano (1985-1994)*. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. v. 10, p. 101-116, 1997.

MARCEL, Mario; TOKMAN, Carla. **¿Cómo se Financia la Educación en Chile?**. 2005. Disponível em: http://bibliotecadigital.dipres.cl/bitstream/handle/11626/1771/2005_Como%20se%20financia%20la%20educacion%20en%20Chile.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 04 maio 2020.

MARCO DE AÇÃO DE DAKAR. **Educação Para Todos**: Atingindo nossos Compromissos Coletivos. Texto adotado pela Cúpula Mundial de Educação, Dakar, Senegal–26 a, v. 28, 2000.

MARÍN, Alvaro G. **Evaluación del Impacto de la Jornada Escolar Completa**. Santiago: Universidad de Chile, 2006

MARINKOVICH, Alejandra P. C. **La implementación de la jornada escolar completa en una red de colegios efectivos: el caso la red de la sociedad de instrucción primaria**. 53f. Tesis (Magíster en Economía) – Postgrado Economía y Negocios, Universidad de Chile, 2013.

MARTINIC, Sergio; HUEPE, David; MADRID, Angela. Jornada Escolar Completa en Chile: representaciones de los profesores sobre sus efectos em los aprendizajes. **Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa**. v. 1, n. 1, 2008.

MARTINIC, Sergio. El tiempo y el aprendizaje escolar la experiencia de la extensión de la jornada escolar en Chile. **Revista brasileira de educação**. v. 20, n. 61, p. 479-499, 2015.

MAURÍCIO, Lúcia Velloso. Ampliação da jornada escolar: configurações próprias para diferentes contextos—Brasil e Europa. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. v. 22, n. 85, p. 875-897, 2014.

MELO, Adriana A. S. **A Mundialização da Educação**. O Projeto Neoliberal de Sociedade e de Educação no Brasil e na Venezuela. 2003. 244f. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2003.

MENEZES, Janaína S. da S.; DINIZ JÚNIOR, Carlos A. Comitês de Educação Integral: mo(vi)mentos dos/nos documentos editados pelo Ministério da Educação. **Educação em Revista**. v. 36, 2020.

MENEZES, Janaína S. da S.; DINIZ JÚNIOR, Carlos A.. A intersectorialidade no Programa Mais Educação: focalização em grupos sociais vulneráveis. In.: FERREIRA, A. G.; BERNADO, E. da S.; MENEZES, J. S. da S. **Políticas e gestão em educação em tempo integral: desafios contemporâneos**. Curitiba: CRV, 2018.

MERCOSUL EDUCACIONAL. Decisão nº 15, de 23 de setembro de 2001. Trata de Estrutura Orgânica e Plano de Ação 2001-2005 do Setor Educativo do Mercosul, Bolívia e Chile. 2001.

MERCOSUL EDUCACIONAL. **O que é o Setor Educacional do Mercosul**. Disponível em: <http://edu.mercosur.int/pt-BR/institucional/o-que-e.html>. Acesso em: 03 mar. 2017.

MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2001-2005**. 2001.

MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2006-2010**. 2006.

MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2011-2015**. 2011.

MERCOSUL EDUCACIONAL. **Plano de Ação do Setor Educacional do MERCOSUL 2016-2020**. 2016.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 1991.

MILITÃO, Sílvio Cesar Nunes. FUNDEB: mais do mesmo? **Nuances: estudos sobre Educação**, v. 18, n. 19, p. 124-135, 2011

MIZALA, Alejandra; ROMAGUERA, Pilar; OSTOIC, Carolina. **Equity and achievement in the Chilean school choice system**. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial. Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas. Universidad de Chile, p. 0-30, 2005.

MOLL, Jaquelina. Reflexões introdutórias ao monográfico «Cidade Educadora: olhares e práticas». Pela utopia de cidades educadoras: por um mundo onde todos tenham lugar. **Kult-ur: revista interdisciplinária sobre la cultura de la ciutat**. 2019, v. 6, n. 11, 2019.

MONARCHA, Carlos; LOURENÇO FILHO, Ruy. **Educação comparada**. Brasília: MEC/Inep, 2004.

MORATO, Ana Inés. The rules of the game: an assessment of the budget decision process in Uruguay. 2017. **Tese de Doutorado**. Hertie School of Governance, Berlin.

MORENO-DOÑA, Alberto; JIMÉNEZ, Rodrigo Gamboa. Ditadura chilena e sistema escolar: "aos outros foi dado realmente essa coisa que é chamada de educação". **Educar em Revista**. n. 51, p. 51-66, 2014.

MOROSINI, Marília Costa; FERNANDES, Cleoni Maria Barboza. Estado do Conhecimento: conceitos, finalidades e interlocuções. **Educação por escrito**. v. 5, n. 2, p. 154-164, 2014.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. **Educação & Realidade**, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, 2014.

MOTTA, Vânia Cardoso. Ideologias do capital humano e do capital social: da integração à inserção e ao conformismo. **Trabalho, Educação e Saúde**. v. 6, n. 3, p. 549-571, 2008.

MÜLLER, Pierre; SUREL, Yves. **Análise das Políticas Públicas**. Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro (tradução). Pelotas: Educat, 2002.

MUNDY, K. Educational multilateralism in a changing world order: UNESCO, the limits of the possible. **International Journal of Educational Development**. n. 19, p. 27-52, 1999.

NAJJAR, Alexandre M. **O Contexto da Influência no Programa Mais Educação**. 2018. 198f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2018.

NOMA, Amélia Kimiko. História das políticas educacionais para a América Latina e o Caribe: o projeto principal de educação (1980-2000). In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Ângela Mara de Barros (org.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos**. Maringá: Eduem, 2011.

NOMA, Amélia Kimiko. História das políticas educacionais: o Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe. In: **Anais do Congresso brasileiro de História da Educação: o ensino e a pesquisa em História da Educação**. 2008.

NOVAES, Ivan Luiz; FIALHO, Nádia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**. v. 26, n. 3, 2013.

NOVOA, António. Educação Comparada: possibilidades e limites. IN: SOUZA, Donaldo Bello de; MARTÍNEZ, Silvia Alicia (org). **Educação Comparada: rotas de além-mar**. São Paulo: Xamã, 2009.

- NOVOA, António. **História da Educação**. Provas de Agregação Não Publicadas. Lisboa: Universidade de Lisboa, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, 1994.
- NUÑEZ, I. Hacia un nuevo paradigma de reformas educativas: la experiencia chilena. **Pensamiento Educativo**. Santiago, v. 17, n. 2, p. 173-189, Ago/Dic. 1995.
- O'CONNOR, James. **USA: a crise fiscal do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- O'DONNELL, Guillermo. *Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión*. *La Democracia en América Latina*. Bogotá DC: PNUD, 2004.
- O'DONNELL, Guillermo. *Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. 2008.
- O'DONNELL, Guillermo. *Apuntes para una teoría del Estado*. **Revista Mexicana de Sociología**. p. 1157-1199, 1978.
- O'DONELL, Guillermo. *Burguesía local, capital transnacional y aparato estatal: notas para su estudio*. 1978a.
- O'DONELL, Guillermo. *Calidad de la democracia. La institucionalización legal de la desconfianza política*. In: CANSINO, César; COVARRUBIAS, Israel (coords). **Por una democracia de calidad**. México después de la transición. 2007, p. 55-74.
- O'DONNELL, Guillermo. Estado, democratización y ciudadanía. **Nueva sociedad**. v. 128, p. 62-87, 1993.
- O'DONELL, Guillermo. *The State, Democratization, and Some Conceptual Problems*. Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. New Brunswick: Transaction Publishers, North-South Center, 1994.
- O'DONNELL, Guillermo; WOLFSON, Leandro. *Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas*. **Desarrollo económico**. p. 163-184, 1993a.
- OBSERVATORIO CHILENO DE POLÍTICAS EDUCACIONAIS (OPECH). *¿Por qué hay que cambiar la LOCE y revisar la municipalización?* Santiago, 2006.
- OHMAE, K. *The borderless world: power and strategy in the interlinked economy*. New York: HarperPerennial, 1990.
- OHMAE, K. *The end of the nation State: the rise of regional economics*. New York: Free Press, 1995.
- OLIVA, M. Política educativa chilena 1965-2009. ¿Qué oculta esa trama? **Revista Brasileira de Educação**. Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 311-328, May./Ago. 2010.
- OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Thiago A. A educação integral no século XXI – do Programa Mais Educação ao Programa Novo Mais Educação. **Dissertação (Mestrado em Educação)** – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, 2019.

OLMOS, Liliana E.; TORRES, Carlos A. Teorias do Estado, expansão educacional, desenvolvimento e globalizações. In.: **Educação comparada: panorama internacional e perspectivas**. Brasília: UNESCO, CAPES, 2012, v. 01.

ONU, Janina. O Brasil e a construção do MERCOSUL. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (orgs.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006. v. 01, p. 299- 320.

OPERTTI, R. *El proceso de la reforma educativa en Uruguay: gestión pública y resultados obtenidos entre 1995 y 1999, en ¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*. Reformas sectoriales y grupos de interés. **Serie Políticas Sociales**. v. II, n. 42, CEPAL, Santiago de Chile, nov. 2000.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. ONU: 1948.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Pacto Internacional de direitos econômicos, sociais e culturais**. ONU: 1966. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/direitoshumanos/declaracao/>. Acesso em: 16 jun. 2019.

PAIVA, Edil Vasconcellos; ARAUJO, Flávia M. B. A política de formação de professores da Unesco no Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. **Educação**. v. 31, n. 3, p. 217-222, 2008.

PAIVA, Flávia R. S. **Parcerias entre escolas públicas e instituições religiosas no contexto da educação integral e(m) tempo integral: a experiência do Programa Escola Integrada em Belo Horizonte (MG) e suas implicações para a laicidade na educação**. 2018. 314 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

PALADINO, María Amalia Astiazarán. **Maestros de escuelas de tiempo completo: saberes, trabajo y profesión**. 58 f. 2016. Tesis (Mestría en Sociología) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, 2016.

PARAGUAI. **Constitución de la República de Paraguay**. Assunción, 1992. Disponível em: <http://jme.gov.py/transito/leyes/cn1992.html>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PARAGUAI. **Constitución de la Republica de Paraguay**. Assunción, 1967. Disponível em: <http://www.cedep.org.py/wp-content/uploads/2012/09/CONSTITUCION-NACIONAL-1967.pdf>. Acesso em: 30 out. 2019.

PARAGUAI. Ley n. 1.264 del 26 mayo 1998. **Ley General de Educación**. Assunción, 1998. Disponível em:

<https://www.pol.una.py/sites/default/files/files/reglamentos/Ley1264GeneralDeEducacion.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2018.

PARAGUAI. Ley nº 4088, de 13 de setembro de 2010. **Ley de la gratuidad de la educación inicial y media**. Assunción, 2010. Disponível em: <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/589/ley-n-4088-establece-la-gratuidad-de-la-educacion-inicial-y-de-la-educacion-media>. Acesso em: 30 nov. 2019.

PARAGUAI. Resolución nº 2.557, de 21 de julho de 2014. Aprova el Documento Orientador para la implementación del Programa de Extensión de la Jornada Escolar en el primer y segundo ciclos del nivel de educación escolar básica. 2014. Disponível em: https://mec.gov.py/talento/archivo/concurso08-16/material_lectura/gestion_educativa/resolucion_2557_doble_escolaridad.pdf. Acesso em: 14 abr. 2017.

PARENTE, Cláudia da Mota Darós. Programa Mais Educação: impactos e perspectivas nas escolas do campo. **Revista Eletrônica de Educação**. v. 11, n. 2, p. 439-454, 2017.

PELLETIER, Guy. La décentralisation du système scolaire québécois: une variation sur un thème majeur. **Education et Francophonie**. Canada, v. XXIX, p. 151-168, 2001.

PENA, Reginaldo de L. Os “CIEPs de Collor” no centro da discussão: o debate sobre o Projeto Minha Gente no espaço do poder legislativo. In.: NAJJAR, Jorge; MORCAZEL, Marcelo (Orgs). **Políticas Públicas em Educação**: conceitos, contextos e práticas. 1ª. ed. Curitiba: Appris, 2017.

PEREYRA, A. M. *En el comienzo de una nueva época*. **Cuadernos de Pedagogia**. Barcelona, n. 349, set. 2005.

PÉREZ, Jesús Ignacio. *La crisis política del estado con quiebra de la legitimidad democrática en América Latina: la descentralización educativa entre la eficacia democrática, la retórica, la imitación y la legitimación. Algunas categorías y tipologías para la comparación y la discusión*. **Revista Iberoamericana de Educación**. n. 4, enero/abr. 1994.

PESSOA, Emanuel de A. **O regionalismo nos Estados Unitário, Federal e Regional**. 273 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Ceará, 2008.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ADRIÃO, Theresa. Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil. **EccoS revista científica**. v. 8, n. 1, 2006.

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**. v. 28, n. 100, p. 877-897, 2007.

PINTO, José Marcelino. O financiamento de uma escola de tempo integral de qualidade. In: VALDENIZA, M. (Org.). **Educação**: ensino, espaço e tempo na escola de tempo integral. Goiânia: UFG, 2014.

PIOVESAN, Flávia. Direitos sociais, econômicos e culturais e direitos civis e políticos. **Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v.1, n.1, p. 20-47, 2004.

POCHAMANN, M. **Proteção Social na periferia do capitalismo**: considerações sobre o Brasil. São Paulo em Perspectiva. São Paulo, v. 18, n. 2, 2004.

POCHMANN, M. Proteção Social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em Perspectiva**. v. 18, n. 2, 2004.

PONT, Raul; FONTENELLE, Maria Luiza; BERNARDI, Celso. “Projeto Minha Gente” – Ciacs – Centros Integrados de Apoio à Criança. **Revista Educação & Sociedade**. n. 40, 1991.

PRELAC. **Modelo de Acompanhamento** – apoio, monitoramento e avaliação. Havana: Prelac, 2002. Disponível em: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000131687_por. Acesso em: 28 ago. 2019.

PROMEDLAC. **Declaración de Cochabamba**. Santiago: Promedelac, 1996.

PROMEDLAC. **Declaración de Guatemala**. 1989.

PROMEDLAC. **Declaración de Quito**. Santiago: Promedelac, 1991.

PROMEDLAC. **Declaración de Santiago**. Santiago: Promedelac, 1993.

PROMEDLAC. **Educación, Democracia, Paz y Desarrollo**. Santiago: Promedelac, 1989a.

PROMEDLAC. **Plan de Acción**. Santiago: Promedelac, 1987.

PROMEDLAC. **Plan Regional de Acción**. Santiago: Promedelac, 1984.

PROMEDLAC. **Situación Educativa de América Latina y Caribe**. Santiago: Promedelac, 1988.

PRZEWORSKI, Adam. **Estado e economia no capitalismo**. Relume-dumara, 1995.

RABELO, Jackline; SEGUNDO, Maria das Dores Mendes; JIMENEZ, Susana. Educação para todos e reprodução do capital. **Revista Trabalho Necessário**. v. 7, n. 9, 2009.

RAGIN, C. *Comparative Method: moving beyond qualitative and quantitative strategies*. Berkeley: University of California Press, 1987.

RECIO, Rosa Vazquez. *Reflexiones sobre el tiempo escolar*. **Revista Iberoamericana de Educación**. Madrid, v. 42, n. 6, p. 1-11, 2007.

REIS, Carlos Nelson dos. Acumulação Capitalista e Políticas Sociais no Brasil: marchas e contramarchas de uma trajetória em curso. **Sociedade em Debate**. v. 12, n. 1, p. 9-49, 2012.

RICHARD, Yann. Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas. *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie*. n. 20, 2014.

ROCABADO, Franco G. *Transformaciones constitucionales en Bolivia. Estado indígena y conflictos regionales*. *Colombia Internacional*. n. 71, p. 151-188, 2010.

RODRIGUES, Marli de Fátima; BRANDALISE, Mary Ângela. **Escolas especiais e visão classista**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 1998.

ROMERO PÉREZ, Clara. *El conocimiento del tiempo educativo*. Barcelona: Laertes, 2000.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e centralização. In: BOBBIO, Noberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUALINO, Gianfranco (org.). **Dicionário de política**. 7. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1995.

RUIZ, C. *De la república al mercado: Ideas educacionales y política en Chile*. Santiago: LUM, 2010.

RUIZ, C. *Educación, Mercado y Privatización*. Santiago, 1997.

SAAVEDRA, J; FARÍAS, F. (2014). *Construcción neoliberal de la política social chilena en el discurso de Pinochet*. *Revista Katálisis*. n. 1, p. 22-30, 2014.

SACRISTÁN, J. Gimeno. *El valor del tiempo en educación*. Madrid: Morata, 2008.

SAHID, Maluf. **Teoria Geral do Estado**. Atualizado por Miguel Alfredo Malufe Neto. 34ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

SALLUM JR., Brasílio e CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. O impeachment do presidente Collor: a literatura e o processo. *Lua Nova [online]*. n. 82, p. 163-200, 2011.

SANTOS, Thauan. *Regional Energy Security: Re-evaluatin concepts and policies to promoter energy integration in Mercosur*. 286 f. Tese (Planejamento Energético) – Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-graduação e Pesquisa de Engenharia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2018.

SANTOS, Thauan; DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. Integração Regional e Educação: O caso do MERCOSUL. *OIKOS*, v. 16, n. 2, 2017.

SARAIVA, Miriam Gomes. Integração regional na América do Sul: processos em aberto. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRIL 2011, 3., 2011, São Paulo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300028&lng=en&nrm=abn. Acesso em: 27 out. 2019.

SARTI, Ingrid. **A arquitetura política e os desafios da institucionalidade na integração sul-americana**. Sulamérica comunidade Imaginada: emancipação e integração. Niterói: EdUFF, 2011.

SARTORI, G. *Comparación y Método Comparativo*. In.: SARTORI, G.; MORLINO, L. (Comps.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

SASSEN, S. **Cities in the world economy**. 2.ed. Thousand Oaks, CA and London: Pine Forge Press, 2000.

SASSEN, S. *Introduction: locating cities on global circuits*. In: SASSEN, S. (Ed.). **Global networks, linked cities**. London: Routledge, 2002.

SAVIANI, Demerval. Gestão federativa da educação: desenho institucional do regime de colaboração no Brasil. In.: CUNHA, Célio; SOUZA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia. **Políticas Públicas de Educação na América Latina: lições aprendidas e desafios**. São Paulo: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. Organização da educação nacional: sistema e conselho nacional de educação, plano e fórum nacional de educação. **Educação & Sociedade**. v. 31, n. 112, 2010.

SEGUEL, Analía Álvarez. “Tenemos razón y somos mayoría”: El movimiento estudiantil secundario chileno del 2006. **Conflicto Social**. v. 4, n. 5, p. 407-433, 2011.

SILVA, Andréa Giordanna Araujo. O ProEMI e o ensino médio em tempo integral no Brasil. **Roteiro**. v. 43, n. 2, p. 727-754, 2018.

SILVA, Carmem Sílvia Bissoli da; MACHADO, Lourdes Marcelino (Org.). **Nova LDB: trajetória para a cidadania?** São Paulo: Arte & Ciência, 1998.

SILVA, L. M. Sociedade, esfera pública e agendamento. In: LAGO, C.; BENETTI, M. **Metodologia de pesquisa em jornalismo**. Porto Alegre: Vozes, 2007.

SILVA, Tomaz T. da. A produção social da identidade e da diferença. In.: SILVA, Tomas Tadeu da (org). **Identidade e diferença: a perspectiva dos estudos culturais**. Petrópolis: Vozes, 2000, p. 73-102.

SINGER, André. **Esquerda e Direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1999**. São Paulo: Edusp, 1999.

SOARES, M. C. C. Banco Mundial: políticas e reformas. In TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6aed. São Paulo: Cortez, 2009.

SOBRINHO, José Amaral; PARENTE, Marta Maria de Alencar. CAIC: solução ou problema? **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)**, 1995.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em Revista**. n. 22, p. 17-49, 2003.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de sociologia e política**. v. 24, n. 24, 2005.

SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de. Reforma do estado, descentralização e municipalização do ensino no Brasil: a gestão política dos sistemas públicos de ensino pós-LDB 9.394/96. **Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação**. v. 12, n. 45, 2004.

SOUZA, Kellcia R. **Direito à educação nos Países Membros do Mercosul: um estudo comparado**. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Pós-Graduação em Educação Escolar da Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, 2017.

SOUZA, Moacyr B. Do Estado Unitário ao Estado Regional. **Revista de Inf. Legisl.** Brasília, ano 22, n. 95, jan/mar, 1985.

TAYLOR, Sandra; RIZVI, Fazal; LINGARD, Bob; HENRY, Miria. **Educational policy and the politics of change**. Psychology Press, 1997.

STECHEER, A. (2010). *El análisis crítico del discurso como herramienta de investigación psicosocial del mundo del trabajo. Discusiones desde América Latina*. **Universitas Psychologica**, v. 9, n. 1, 2010.

STRECK, Lenio L.; MORAIS, José L. B. **Ciência Política e Teoria do Estado**. 5ª ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed, 2006.

TORALES, Marília Andrade. Entre kronos e kairós: o sentido e as implicações da ampliação do tempo de permanência dos estudantes na escola. **Educar em Revista**. n. 45, p. 125-135, 2012.

TORRES, Heleno Taveira. Constituição financeira e o federalismo financeiro cooperativo equilibrado brasileiro. **Revista Fórum Direito financeiro e Econômico**. Belo Horizonte, ano 3, n. 5, 2014.

TORRES, R. M. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMMASI, L.; WARDE, M.J.; HADDAD, S. (Org.). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. 6ª. ed. São Paulo: Cortez, 2009, p. 125-186.

TROJAN, Rose Meri. Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso. **Revista Iberoamericana de Educación**. v. 51, n. 1, 2009.

UCZAK, Lucia Hugo. **O Preal e as e as políticas de avaliação educacional para a américa latina**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

UNESCO. **Declaração de Dakar**: Educação para todos. 2000. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educacao/declaracao-de-dakar.html>. Acesso em: 28 ago. 2019.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos e plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem**. Brasília: Unesco, 1990. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>. Acesso em: 17 ago. 2019.

UNESCO. **International standard classification of education: ISCED 2011**. Montreal: UNESCO Institute for Statistics, 2011. Disponível em: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/international-standard-classification-of-education-isced-2011-en.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2019.

UNESCO. **Situación Educativa de América Latina y el Caribe**. Santiago: Ediciones del Imbunche, 2013. Disponível em: <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/FIELD/Santiago/images/SITIED-espanol.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2019.

UNICEF. **Declaração universal dos direitos das crianças**. Brasília: Unicef, 1959. Disponível em: <http://www.crianca.mppr.mp.br/pagina-1069.html>. Acesso em: 23 mar. 2019.

URUGUAI. Acta nº 60, de 23 de setembro de 1989. ***Aprova la creación del proyecto experimental de lãs Escuelas de Tiempo Completo***. Consejo Directivo Central, 1989.

URUGUAI. ***Acta nº 90***. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central: Montevideo, 1998.

URUGUAI. Constitución de La Republica com las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996. Montevideo, 1967. Disponível em: <https://www.presidencia.gub.uy/normativa/constitucion-de-la-republica>. Acesso em: 03 jul. 2018.

URUGUAI. ***Escuelas de Tiempo Completo: modelo pedagógico***. ANEP, 2004. Disponível em: <http://dspace.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/842/1518-ESCUELAS%20DE%20TIEMPO%20COMPLETO-ANEP.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 14 jul. 2018.

URUGUAI. ***Evaluación de impacto de las Escuelas de Tiempo Completo en Uruguay (2013-2016)***. Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Consejo Directivo Central (CODICEN), 2017.

URUGUAI. ***Haciendo memorias: Tiempo Completo. Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP)***. Montevideo, 2016.

URUGUAI. *Ley de Descentralización y Participación Ciudadana*. 2014. Disponível em: <https://www.municipios.gub.uy/sites/default/files/Ley%2019272.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2018.

URUGUAI. Ley n. 18.437 de 12 de dezembro de 2008. *Ley General de Educación*. Montevideu, 2008. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7376792.htm>. Acesso em: 31 mar. 2017.

URUGUAI. Ley nº 15.739, de 28 de março de 1985. Se aprueba Ley de Emergencia para la Enseñanza. Montevideu, 1985. Disponível em: <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9280312.htm>. Acesso em: 23 jul. 2018.

URUGUAI. *Proyecto de Ley de descentralización*. 2010. Disponível em: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/141171>. Acesso em: 30. Jul. 2018.

URUGUAI. *Propuesta Pedagógica para las Escuelas de Tiempo Completo*. Administración Nacional de Educación Pública. Montevideo: Consejo Directivo Central, 1997.

URUGUAI. *Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal: ejercicio 1988*. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central, 1998.

URUGUAI. *Una escuela dispuesta al cambio: diez años de formación em servicio*. Administración Nacional de Educación Pública. Consejo Directivo Central. Montevideo: Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (BIRF), 2010.

VALENZUELA, Juan Miguel; LABARRERA, Pía; RODRÍGUEZ, Paula. Educación en Chile: entre la continuidad y las rupturas. Principales hitos de las políticas educativas. *Revista iberoamericana de educación*, v. 48, n. 1, p. 129-145, 2008.

VALENZUELA, J. P. *“Partial evaluation of a big reform in the Chilean Education System: From a half day to a Full day schooling”*. Tesis (grado de doctor en economía) – Universidad de Michigan-Ann Arbor, 2005.

VALENZUELA, Juan Pablo. *Descentralización fiscal: Los ingresos municipales y regionales en Chile*. 1997. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7397>. Acesso em: 04 abr. 2019

VALENZUELA, Juan Pablo; VILLARROEL, Gabriel; VILLALOBOS, Cristóbal. Ley de Subvención Escolar Preferencial (SEP): algunos resultados preliminares de su implementación. Pensamiento Educativo, *Revista de Investigación Latinoamericana (PEL)*, v. 50, n. 2, p. 113-131, 2013.

VELLOSO, A; PEDRÓ, F. *Manual de educación comparada*. v. 1 Conceptos básicos. Barcelona: PPU, 1991.

VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Educação & Sociedade**. n. 42, p. 256-267, ago. 1992.

VENTURA, Deisy de Freitas Lima; SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. **O MERCOSUL em movimento**. Livraria do Advogado Editora, 1995.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em tempos de transição (1985- 1995)**. Brasília: Plano Editora, 2000.

VIEIRA, Sofia Lerche. Políticas e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 23, n. 1, 2007.

VIGEVANI, Tullo; JÚNIOR, Haroldo Ramanzini. Autonomia, integração regional e política externa brasileira: Mercosul e Unasul. **Dados**. v. 57, n. 2, p. 517-552, 2014.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O sistema mundial moderno**. 1974.

WASSERNAM, Claudia. A formação do Estado Nacional na América Latina: as emancipações políticas e o intrincado ordenamento dos novos países. In.: WASSERNAM, Claudia. (Org). **História da América Latina**: cinco séculos. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000.

WINKLER, Donald; GERSHBERG, Alec Ian. Os efeitos da descentralização do sistema educacional sobre a qualidade da educação na América Latina. **Programa de Promoção da reforma Educativa na América Latina e Caribe**. n. 17, 2000.

YANAGUITA, Adriana Inácio. As políticas educacionais no Brasil nos anos 1990. In: **Simpósio Brasileiro, XXV**. Congresso Ibero-Americano de Política de Administração da Educação, II. 2011, p. 1-13.