

# PÁGINA ABERTA

## Educação integral. Uma questão de direitos humanos?

Dinora Tereza Zucchetti <sup>a</sup>  
Eliana Perez Gonçalves de Moura <sup>a</sup>

### Resumo

Este texto constitui um ensaio teórico, resultado de estudos de revisão da literatura sobre a educação integral. Tomando como eixo central de discussão a educação como direito à proteção social, compreendemos que a educação em tempo integral (que vem sendo oferecida, no Brasil, através do Programa Mais Educação – PME, do Ministério da Educação), opera como suporte basilar na defesa da Educação como uma questão de Direitos Humanos. Discorre sobre as relações entre a Doutrina de Proteção e a Educação Escolar para refletir sobre como a educação e a proteção (social) podem se consubstanciar em uma mesma prática. Encerra destacando que, no caso específico do PME, proteger representa ampliar o espaço e o tempo de permanência na escola com vista à equidade social, crescimento na oferta de oportunidades, em especial, às do campo da cultura no reforço às aprendizagens, enquanto acesso a patamares de cidadania.

**Palavras-chave:** Direitos humanos. Educação integral. Doutrina da proteção integral. Setores populares.

### 1 Introdução

Este artigo é resultado de estudos de revisão teórica na área da educação integral, a qual é oferecida a parcelas da população de crianças e jovens adolescentes através do Programa Mais Educação – PME, do Ministério da Educação – MEC. Mais do que explicitar uma visível vontade política de mais tempo de escola, presente num conjunto de leis voltadas para a educação, o presente texto discute as possíveis conexões entre a proposta de uma escola de tempo integral, a doutrina

<sup>a</sup> Universidade Feevale. Novo Hamburgo, Rio Grande do Sul, Brasil.

Recebido em: 26 jun. 2015  
Aceito em: 13 jun. 2016

da proteção, direitos sociais e direitos humanos. Nele nos perguntamos de que forma os direitos humanos e a política de proteção – esta, enquanto fundamento de legislações que, direta e indiretamente, orientam e regulam a atenção à infância e à juventude – permeiam a proposta da Educação em Tempo Integral atualmente em construção, no país.

Daí a necessidade de compreendermos que, embora, a questão em torno dos direitos à proteção social, à saúde e à educação seja relativamente nova no Brasil, o substrato que as fundamenta não é uma novidade inventada pela Modernidade. Uma certa noção de direitos humanos já estava presente nos debates da Antiguidade e, ao longo da história do Ocidente, vem ocupando o centro de inúmeras lutas por direitos sociais oriundas das contradições da sociedade e de seus movimentos.

Não obstante, é no século XX que a noção de direitos humanos tornou-se a principal referência a nortear a vida em sociedade e, mais do que isso, tornou-se a principal inspiração para a ação dos Estados democráticos no sentido de garantir a igualdade de oportunidades a todos os cidadãos e cidadãs, nos domínios da esfera pública estatal e não estatal. Longe do êxito obtido pelos países europeus no que tange à materialidade das ações implementadas no campo dos direitos humanos - através da constituição de um *Estado de Bem-Estar* – no Brasil, os direitos sociais situam-se no bojo de lutas e enfrentamentos constantes. Tomam feições de leis afirmativas materializadas por seus programas/projetos de inclusão social que são oferecidas pelas esferas do poder estatal e, também, pelo chamado terceiro setor. Estão voltadas para os segmentos sociais mais afetos a uma sociedade vulnerabilizadora e, em geral, manifestam-se enquanto medidas de proteção (social) no amparo às necessidades básicas.

Neste sentido, no campo do ensino, desde meados dos anos 2000, o MEC, em consonância com a LDB de 1996 e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação (Decreto nº 6.094/2007, BRASIL, 2007), visando à democratização da escola, vem promovendo debates e ações em torno do tema da educação integral. A Portaria nº 17, de 2007 que institui o PME e o Decreto nº 7.083, de 2010, tratam das disposições relativas à oferta de mais tempo e mais espaço nas escolas públicas, aos filhos das classes populares. Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação – PNE (decênio 2014–2024) reitera o compromisso com a implantação da educação de tempo integral no país.

Neste cenário o Programa Mais Educação é apresentado como um conjunto de práticas indutoras de uma política pública de educação integral. A ampliação da

jornada escolar para o mínimo de sete horas pressupõe o alargamento do tempo em atividades socioeducativas dentro e/ou fora da escola, para crianças e adolescentes em desvantagens de toda a ordem. O PME também se oferece com pontos atrativos, tais como: a) política afirmativa que busca incrementar indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB, potencializando as aprendizagens de crianças e jovens adolescentes; b) propõe estratégias pedagógicas com vistas a uma formação ampliada a partir do diálogo entre o currículo escolar e a oferta de oficinas que resgatem os saberes populares, além da garantia às famílias de mais tempo de escola para os seus filhos; c) quanto ao financiamento, sua sistemática que garante o dinheiro depositado direto na conta das instituições escolares por si só já se apresenta como uma grande vantagem para a gestão das escolas.

Apresentando estes esclarecimentos de base sobre o PPME, no âmbito deste texto buscaremos refletir sobre os pressupostos presentes numa proposta de educação integral ensejando examinar a noção de direitos humanos articulada à educação, enquanto direito social e consubstanciada na doutrina da proteção integral, presente nesta modalidade educativa. Discussão que nos é permitida realizar a partir das investigações “Educação integral entre as praticas de educação no campo social e no espaço escolar” (OBEDUC – Capes/INEP) e “Práticas de Educação em espaços escolares e não escolares e os processos educativos desencadeados”(CNPq)<sup>1</sup>, ambas se encontram ativas.

Convém deixar claro ao leitor que as expressões educação integral e educação de tempo integral encerram diferenças conceituais que estão embasadas em distintas perspectivas teórico-filosóficas. Nesse sentido, autores como Coelho (2009) e Cavaliere (2009; 2013) tem se dedicado com afinco a tarefa de elucidar essas diferenças. Por exemplo, Souza, Santo e Bernardo (2015, p. 143) entendem que “a educação oferecida em tempo integral não corresponde a apenas ampliar o tempo de permanência dos educandos na escola ou sob responsabilidade dela”.

Outros, por sua vez, concentram-se no debate do tema a partir da sua natureza e caracterização imputando diferentes correntes do pensamento político-filosófico. Nesse sentido, Coelho (2009) aborda concepções de educação integral sob o ângulo político-filosófico e as analisa na realidade educacional brasileira, partindo do pressuposto de que são engendradas por diferentes visões sociais de mundo – como a conservadora, a liberal e a socialista.

Também Cavaliere (2002) revisita a concepção de *educação integral*, em sua vertente pragmatista, destacando nos trabalhos de Dewey e Habermas, fundamentos

<sup>1</sup> As pesquisas possuem financiamento das agências Capes e CNPq.

filosóficos à formulação de uma concepção de instituição escolar que pode contribuir com a construção de uma nova identidade para a escola fundamental, respondendo ao desafio democrático. E em trabalho mais recente (CAVALIERE, 2007) a referida autora aborda as diferentes concepções que dão suporte às propostas pedagógicas e administrativas de tempo integral e que se traduzem em diferentes soluções institucionais.

Os estudos acima mencionados vêm cumprindo a tarefa de enfrentar esse necessário e urgente debate. Não obstante, é importante ressaltar que no âmbito desse texto não enfrentaremos o debate conceitual. As expressões educação integral e educação de tempo integral, no presente artigo, apenas expressam o modo como são utilizadas nos diferentes documentos, legislações e investigações afins, restando o desenvolvimento de um estudo mais exaustivo sobre a questão conceitual para análises posteriores.

## **2 Direitos humanos e direitos sociais: uma relação virtuosa?**

Diferentemente da noção decorrente da doutrina do direito natural, presente na Antiguidade, com a emergência do Cristianismo, a noção de direitos humanos aparece colada ao pressuposto que considera toda e qualquer pessoa, antes de tudo, um cristão. Posteriormente, na Modernidade, a questão dos direitos humanos passa a assumir novos sentidos, especialmente, quando passa a vincular-se diretamente às ideais de universalidade, liberdade, fraternidade e igualdade, consequência da chamada luta burguesa instaurada na França do século XVIII, assumindo nuance de luta política.

Na Revolução Francesa, temos a igualdade entre os homens e os direitos inatos, mas não encontramos que estes são derivados de uma filiação divina. A Revolução Francesa, portanto, rompe com o dogmatismo do “mesmo Pai” e da religião cristã, iniciando uma concepção republicana secular (FERREIRA, 2010, p. 7).

Esse conjunto de fatos históricos – ocorridos em torno da emergência das concepções de justiça e democracia – contribuiu, por um lado, para o fortalecimento da noção de direitos humanos, na medida em que conferiu legitimidade à ideia de que todos os homens e mulheres são titulares do direito de serem respeitados em sua individualidade. Por outro lado, esses mesmos fatos históricos também explicitaram a forte reação das emergentes elites dirigentes, dos séculos XVIII e XIX, que, não raro, posicionaram-se contra o reconhecimento dos direitos humanos e sociais dos cidadãos do Estado Moderno.

Tal posição constituiu o núcleo central da assim denominada *questão social*, centrada na dinâmica do assalariamento<sup>2</sup> (CASTEL, 2005) que persiste até hoje alavancando o reconhecimento dos direitos sociais e a ideia da necessidade do Estado intervir no sentido de promover o bem comum e garantir a justiça social. De tal modo que, especialmente, a partir do início do século XX as lutas pelos direitos sociais buscaram, cada vez mais, incumbir o Estado da responsabilidade de atender as demandas de seguridade social, garantindo aos cidadãos e cidadãs condições de subsistência com dignidade, fazendo florescer, nos países europeus, o chamado *Estado de Bem-Estar Social*.

Nesta condição ao Estado cabia a ação de prevenção e intervenção nos riscos e nas vulnerabilidades que, em última análise, conjurava ameaças sociais produzidas no interior da sociedade salarial (RIZEK, 1999). Contudo, na medida em que o processo histórico seguiu seu curso novos fatores entraram em cena modificando substancialmente aquelas condições.

Ao longo do século XX, as nações envolveram-se em duas guerras mundiais e assistiram a eclosão de diversas crises econômicas, responsáveis pelo aprofundamento das desigualdades e injustiças sociais. Ainda em meados do mesmo século, paralelamente à instauração do *Estado de Bem-Estar Social*, ressurgiu com força no solo europeu a ideologia liberal trazendo sérias restrições às conquistas relacionadas aos direitos sociais, minando os valores da democracia e alavancando o crescimento da exclusão social. Fatos que serviram para reafirmar a noção de direitos humanos como sendo a base de manifestações e lutas por igualdade social e paz mundial.

Neste contexto, mesmo que não logrando o mesmo resultado que obtiveram os países europeus no que tange à implantação do *Estado de Bem-Estar Social*, no Brasil, desde a década de 1980, é possível mencionar um conjunto de articulações que resultaram em manifestações em favor do direito de igualdade. As passeatas em defesa da educação pública, contra a exploração do trabalho infantil, contra a pedofilia, passando pela luta em reconhecimento dos direitos dos povos indígenas, incluindo os direitos civis dos homossexuais, das mulheres até as recentes manifestações dos jovens – o chamado outono brasileiro – são expressões da vontade popular. Também a luta pela democratização da educação, pela reforma agrária, assim como, os movimentos grevistas protagonizados por inúmeras categorias profissionais na década de 1980, são outros exemplos

---

<sup>2</sup> Reconhecemos que é recorrente a afirmação da emergência de uma nova questão social, pautada em novos modos de se viver em sociedade. No entanto, alinhadas a Montaño (2010) entendemos que tirar a centralidade da contradição capital-trabalho, da distribuição da riqueza social serve, tão somente, para mascarar a velha e inalterada questão social, transferindo problemas coletivos para o âmbito imediato e individual.

ilustrativos do desejo de transformações que tomou conta do Brasil a partir da segunda metade do século XX e que se apoiam na noção de direitos humanos, como um direito fundamental.

Neste sentido, duas noções de direitos (humanos e sociais) se interpenetram e se articulam como as duas faces de uma mesma moeda, na medida em que convergem para o mesmo propósito: a garantia da igualdade de oportunidades nos domínios social e econômico.

Contudo, ainda hoje, se mantém presente no imaginário brasileiro – influenciando o modo como encaramos os direitos sociais – uma atitude de tolerância com relação às inúmeras condições de desigualdade e injustiças que, apesar das lutas travadas por diversos segmentos sociais, permaneceram naturalizadas ao longo de nossa história. Reflexo, também, da composição do Estado brasileiro que se constituiu de forma autoritária, vertical e patrimonialista compartilhando e corroborando com a falta de interesse das elites dominantes em equilibrar as forças de saber/poder produzindo grandes contingentes de sujeitos socialmente vulnerabilizados.

Associado a isto impera no país e povoa o imaginário das elites uma lógica financista que entende que o Estado não pode proporcionar o atendimento dos direitos sociais básicos da população, sem antes conseguir atingir o pleno crescimento econômico. Lógica que subsidia uma política econômica baseada na crença de que é preciso *fazer crescer o bolo para, somente, depois dividi-lo*<sup>3</sup>. Este modelo de desenvolvimento<sup>4</sup>, que privilegia o domínio econômico em detrimento do social, acabou contribuindo para consolidar uma visão sobre a questão social baseada na noção de que tudo decorre de um problema, falta ou carência situado nos indivíduos e/ou suas famílias (MONTAÑO, 2010).

Este modo de compreender as desigualdades sociais negligencia o direito de todos de possuírem direitos, em detrimento de uma análise que privilegia a compreensão de que o “déficit de integração com relação ao trabalho, à moradia, à educação e à cultura podem resultar em exclusão propriamente dita, ou seja, num tratamento explicitamente discriminatório dessas populações” (CASTEL; WANDERLEI, BELFORE-WANDERLEY, 2011, p. 47). Prova disso é a conformação de um modelo de proteção que se instalou no Brasil, desde onde os direitos humanos se consubstanciam em direitos sociais, muito geralmente, enquanto ação

<sup>3</sup> Frase atribuída ao então ministro da fazenda Delfim Neto no governo Médici (1969–1974).

<sup>4</sup> A concepção de primeiro crescer economicamente para posteriormente distribuir a renda nacional fazendo-a chegar aos mais pobres, carrega consigo um modelo de desenvolvimento que, em nosso país, somente produziu alta concentração de renda e riqueza e não logrou baixar os índices de desigualdade socioeconômica.

caritativa e assistencialista na abordagem das populações ameaçadas de exclusão. Nessa perspectiva a concepção de política social fica associada à concessão de privilégios ao invés de direitos, fato que esvazia a ideia de uma cidadania ativa e serve para reforçar o senso comum quando afirma que é somente a população economicamente pior situada que acessa os direitos sociais. Ou como sustenta Carvalho (2004) a antecipação dos direitos sociais aos direitos civis e políticos constitui, no Brasil, uma cidadania passiva e receptora.

Outrossim, a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), também conhecida como Constituição Cidadã, vem desenvolvendo papel decisivo no sentido da garantia de direitos civis, políticos e sociais da cidadania brasileira. Como resultado, vê-se que a noção de direitos humanos passa a estar mais presente nos debates no âmbito da esfera pública o que tem resultado no aperfeiçoamento dos mecanismos efetivos de distribuição de renda e de garantia de oportunidades para todos os cidadãos e cidadãs. Neste cenário, a presença do Estado, associada às ações coletivas, via os movimentos sociais constrói e consolida a democracia no Brasil. Como reflexos vemos alavancarem-se os direitos políticos e civis da população, notadamente àqueles que demandam a proteção da infância e da juventude. Não obstante, apesar de uma maior presença do Estado “a globalização da economia provoca o efeito de fazer com que as considerações econômicas predominem sobre a preocupação de justiça social, [o que] torna a proteção social cada vez mais necessária” (EUZÉBY, 2008, p. 12)<sup>5</sup>.

### 3 Direitos humanos, doutrina de proteção e educação escolar

O reconhecimento de que crianças e adolescentes são sujeitos de direitos é uma conquista recente, datada da década de 1980 e marca uma importante ruptura paradigmática no modo como a sociedade e o Estado brasileiro passam a tratar a infância e a juventude, fundando um novo e moderno arcabouço jurídico e pedagógico para o enfrentamento de questões atinentes a estes sujeitos.

No Brasil, o reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes resulta de um longo período de lentas, porém, profundas transformações cujas origens remontam, pelo menos, à primeira metade do século XIX. Neste período, quando, os pais se ausentavam da obrigação de cuidar dos seus filhos, de acordo com os costumes da

<sup>5</sup> Entretanto é indesejável que caia no esquecimento que na década de 1990 as investidas do pensamento neoliberal determinaram a adoção por parte do governo brasileiro de uma política econômica baseada na privatização e no império do mercado sobre o Estado. Dentre os inúmeros resultados nefastos, essa política de liberalização dos mercados determinou a flexibilização de direitos sociais já conquistados pelos trabalhadores/as, desde as décadas de 1940 e 1950.

época, as crianças – geralmente as provenientes de famílias pobres – ficavam sob os cuidados de adultos próximos, parentes ou vizinhos. Desta feita, a prática de proteção da infância era construída na espontaneidade das relações cotidianas configurando uma espécie de “rede de proteção por proximidade” (BULCÃO; NASCIMENTO, 2002).

Aquelas crianças que não logravam ser inseridas nessas redes familiares eram recolhidas às congregações religiosas<sup>6</sup> sendo que, ao Estado cabia, em especial, intervir nas questões relacionadas à infância quando essas se tornavam *um problema social*, exigindo uma intervenção judicial, tomando como base o modelo carcerário e repressivo.

Não obstante, o Estado passou a ser demandado pela sociedade a se envolver mais diretamente com as questões relativas à infância quando se tornou necessário organizar o sistema de educação escolar. Nesse caso, foi convocado a construir escolas, instaurando um sistema de ensino público, oficial e a estabelecer políticas educacionais levando em conta e/ou articulando-se às metas de desenvolvimento econômico estabelecido de acordo com os interesses dos setores produtivos (agrícola, comercial e industrial) que, à época, estavam em forte expansão.

A presença do Estado, no que tange à educação, mostrou-se de modo mais marcante na condução das ações de formação intelectual das gerações mais novas, incluindo nesta categoria, os órfãos e/ou abandonados. Ao mesmo tempo, mesmo que de modo implícito, um discurso preparava as condições de possibilidade para as novas funções sociais que seriam atribuídas à instituição escolar: a formação moral e a preparação da mão de obra assalariada para abastecer o emergente mundo do trabalho industrial.

A partir da segunda metade do século XIX intensas transformações tornavam cada vez mais necessárias a intervenção do Estado no sentido de organizar a sociedade brasileira que entrava em um período de rápida urbanização e crescente industrialização. Nesse cenário, às preocupações relativas à infância foram incorporadas questões sobre puericultura, saúde e mortalidade infantil, enfatizando a importância do papel do Estado no sentido da “prevenção à marginalidade”, discurso hegemônico que sustentava a tese de uma estreita relação entre pobreza e marginalização.

Além disso, a complexificação do tecido social também exigia do Estado o desenvolvimento e/ou aprimoramento de novas formas de controle e regulação.

---

<sup>6</sup> Segundo Rizzini e Pilotti (2009, p. 20) “a antiga prática de recolher crianças em asilo proporcionou a constituição de uma cultura institucional profundamente enraizada nas formas de ‘assistência ao menor’ propostas no Brasil, perdurando até a atualidade”. Segregação, confinamento, controle do tempo, submissão, disciplinamento são estratégias utilizadas sob o manto da reeducação, afirmam os autores.



Nesse contexto, era necessário garantir formas de padronização das condutas individuais forçando o enquadramento das relações sociais e prevenindo eventuais desvios, configurando o que Foucault (2008) chama de relações de biopoder.

Num contexto onde regulação, cuidado e proteção se mesclam, a (pre)ocupação de entidades públicas e privadas com as crianças e adolescentes pobres é, também, uma (pre)ocupação pela manutenção da ordem pública. Daí que sob o pretexto da proteção de vulneráveis foi promulgada a primeira lei específica voltada para crianças e jovens, datada de 1927 que passou a controlar e regular as formas de “assistência” ao chamado “menor”. O denominado Código de Menores (BRASIL, 1979), a partir da doutrina da situação irregular, visava impor mecanismos de disciplina, fazendo circular os efeitos do poder a partir de uma infância concebida como “problema social” porque em “situação irregular”.

A doutrina da situação irregular ainda que tenha trazido à discussão a importância da proteção da infância, não logrou libertar-se da imagem dominante de um modelo de infância, considerado “normal”. Uma infância que supostamente se produziria no interior da instituição familiar, construída a partir do pressuposto de um modelo parental monogâmico, heterossexual, branco, de classe média.

Ocorre que, no Brasil, a partir do processo de reconstrução democrática e da Constituição Federal de 1988 passou-se a conviver com a forte presença dos movimentos sociais que exerceram grande influência nos debates, resultando na aprovação do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (BRASIL, 1990), bem como na Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (BRASIL, 1993) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBN (BRASIL, 1996). Em conjunto, estas legislações apontaram para outra direção, tornando central a questão da infância e da juventude e acenando para um conjunto de regulações que tem a educação como um direito de todos e dever do Estado.

Vale mencionar que a Declaração Mundial sobre Educação para Todos<sup>7</sup>, impôs um plano de desenvolvimento socioeconômico pautado por critérios de intervenção direta sobre a educação, influenciando ainda mais os ideários de que a educação deveria ser prioridade nacional. De todo o modo, a novidade trazida pelas legislações brasileiras acima citadas foi fazer convergir à ideia da emergência da educação de crianças e jovens – enquanto sujeitos em condição peculiar de

---

<sup>7</sup> Resultado da Conferência ocorrida em Jomtien/Tailândia, em 1990 e patrocinada pela Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância), Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e Banco Mundial. Organismos multilaterais, ligados ao sistema financeiro internacional, preocupados com a “ameaça potencial” oferecida pela extrema desigualdade das populações, especialmente, as latino-americanas.

desenvolvimento – como direito fundamental, onde as escolas, em conjunto com outros equipamentos sociais, assumem também sentido de proteção social.

Nesta perspectiva, a educação passou a ser reconhecida como uma estratégia fundamental e prioritária na formação das novas gerações para que, supostamente, possam participar de modo crítico e competente na definição dos destinos da nação.

## 4 Educação e proteção em uma única prática

No que tange ao sistema educativo enquanto aparato de apoio à (con)formação de sujeitos estabelecido, inclusive, pelo quesito da universalidade de acesso, bem como ao alinhamento da educação à ideia de proteção dos mais vulneráveis; os movimentos sociais e o MEC têm, no último decênio, reaberto o debate em torno da ampliação do tempo de escola. Questão que não é nova no Brasil e remonta a meados do século XX, quando apostas na escola integral buscou garantir, mesmo que na modalidade de experiências isoladas, uma educação pública que acolhesse as crianças brasileiras, especialmente aquelas já “fadadas” ao fracasso escolar com o intuito de que pudessem se beneficiar de uma escola de dia inteiro.

Nesse sentido, sobressaem as preocupações de Anísio Teixeira (2007) que considerava a instituição escolar, dos anos de 1950, como excludente e direcionada a poucos. Pensando na renovação do ensino no Brasil, voltado à construção de uma nova identidade nacional, Teixeira defendia, entre outras ideias, a de que o tempo de permanência na escola deveria ser ampliado para que atividades atreladas a conhecimentos formais e não formais fossem desenvolvidas (ALTMAYER, 2012).

Entendendo que a educação integral significava antes de tudo a ampliação do tempo de permanência das crianças na escola de qualidade Teixeira, então governador do estado da Bahia, criou a Escola-Parque, na cidade de Salvador, no ano de 1950. Da mesma forma procedeu Darcy Ribeiro, nos anos 1980, no Rio de Janeiro, com a criação dos Centros Integrados de Escola Pública – CIEPs, quando secretário de estado na gestão de Leonel Brizola.

Nos anos 90, outra experiência visando à ampliação de tempo na escola ocorreu a partir de uma ação do governo federal, capitaneada pelo MEC. Os Centros de Atenção Integral à Criança – CAIC, integrados ao Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente – Pronaica, estavam alinhados ao Plano Decenal de Educação para Todos (1993). Os Centros objetivavam realizar ações integradas de educação, saúde, assistência e promoção social para crianças e adolescentes buscando assegurar melhores condições de vida a partir

da difusão da “pedagogia da atenção integral”, associadas à oferta de serviços sociais básicos. Segundo Amaral Sobrinho e Parente (1995), as então metas do MEC de atingir até o ano 2003, 1,2 milhão de crianças e adolescentes, das áreas urbanas periféricas, em programas de atenção integral, em trabalho conjunto com as secretarias estaduais e municipais de Educação sequer se aproximou do proposto. Com altíssimo custo *per capita*, ínfimos resultados quanto aos percentuais de alunos atendidos e escassa ampliação da carga horária chegando a atingir, no máximo, 6 horas diárias, os CAICs sucumbiram ao esquecimento, não impactando sequer a produção científico-acadêmica.

Com maior êxito, apesar de constituírem-se em experiências pontuais, as ideias de educação integral defendidas por Teixeira e Ribeiro também estavam coladas à noção de um aumento no tempo de permanência na escola, em cujo sistema de escolarização fosse possível abordar questões relativas à saúde, higiene, alimentação, socialização, cidadania e trabalho, sugerindo um possível resgate das preocupações científico-higienistas do século XIX. Outrossim, consequência da ampliação de mais tempo de escola, aquelas experiências de educação integral buscavam articular a vida das crianças fora da escola, às vivências do ambiente escolar. Ou como afirma Teixeira (1967, p. 54), “a escola sobretudo primária, deve inserir-se no meio local, desenvolvendo a criança por intermédio deste meio, a fim de que as experiências de ensino tenham raízes e o indispensável caráter integrativo que as deve marcar”.

Por sua vez, Darcy Ribeiro, outro defensor da escola de tempo integral, entendia que o processo de construção do conhecimento estava inteiramente relacionado ao direito da cidadania o que lhe permitia insistir na necessária formação escolar e cidadã das crianças e jovens brasileiros. Crítico da escola pública e preocupado com os seus índices de evasão, afirmava que: “é certo que a escola pública funciona muitas vezes em bases tão precárias, e é dirigida de forma tão desastrosa que não há vocação educativa que resista” (RIBEIRO, 1984, p. 57).

Desde então, conforme Draibe (2003), mais recentemente, sobre o ensino básico brasileiro incidiram várias tentativas de redimensionamento. Algumas poucas experiências isoladas foram realizadas em alguns municípios brasileiros especialmente no que tange à ampliação do tempo de escola, enquanto outras investiram na modalidade de escola ciclada. Sob argumentos diversos as experiências buscavam melhorias na qualidade e equidade da educação pública, mas as ações que melhor impactaram o sistema no âmbito nacional foram às relativas à universalidade do acesso.

Neste cenário, a autora destaca ações governamentais como importantes para alavancar a qualidade do sistema de educação. Os planos de avaliações educacionais, com a supervisão e monitoramento da qualidade do ensino através da implantação do Sistema Nacional da Avaliação da Educação Básica; o plano de financiamento do ensino fundamental por meio do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), bem como a criação de metas envolvendo a descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental foram fundamentais para que o MEC buscasse agregar qualidade a educação básica. Para Draibe (2003), a educação integral também se beneficiou dessas ações de governo, tornando-se um importante mote governamental, no sentido de ampliando da função social da escola, até então centrada nas questões referentes às aprendizagens cognitivas.

O cenário descrito por Draibe (2003) nos permite compreender que há aqui uma forte aproximação desta política (educacional) às prerrogativas do sistema de proteção, tornando-se políticas sociais que acolhem uma dupla dimensão: seletiva (com baixo impacto social, limita as ações aos segmentos pobres com seus programas voltados para o combate da pobreza e aos que possuem cobertura do sistema de previdência) e inclusiva (baseado nos princípios de justiça social e solidariedade com maior ou menor universalismo, tal qual a política educacional).

Na matriz dos planos e metas uma mesma intencionalidade, a mesma presente nas ações coletivas de uma sociedade que busca consolidar – mesmo que, por vezes, de forma ainda contraditória – em âmbito nacional, a tese da *educação de qualidade para todos*. Para tanto, diferentes atores sociais passam a discutir a importância de ações pró-qualificação para a educação básica, em especial, para o ensino fundamental.

Desta feita, no interior do sistema de educação brasileiro, vê-se criar no ano de 2007 o PME enquanto estratégia para a indução do debate e da ação em torno da educação em tempo integral. Priorizando o acesso às crianças com desvantagens na aprendizagem, com histórico de repetência e evasão, oriundas das camadas sociais piores situadas, entre elas, as beneficiárias do Programa Bolsa Família. O PME, associado a outros programas governamentais, surge como uma ação concreta de oferta de mais tempo de escola e passa a se constituir no carro-chefe do governo federal especialmente por constituir-se em

ação estratégica para garantir proteção e desenvolvimento integral às crianças e adolescentes que vivem na contemporaneidade marcada por intensas transformações: no acesso e na produção

de conhecimentos, nas relações sociais em diferentes gerações e culturas, nas formas de comunicação, na maior exposição aos efeitos das mudanças em nível local, regional e internacional (BRASIL, 2009a, p. 18).

O PME, conforme o expresso no conjunto de seus documentos regulatórios, visa a formação do sujeito na sua integralidade, abordando questões relacionadas ao ambiente escolar e aspectos das condições da vida humana, tornando a escola um local de diálogo entre os conteúdos curriculares e as experiências sociais. Propõe valorizar a diversidade de saberes, as diferenças culturais e educacionais e, através delas, articular as áreas da educação e da assistência. O PME vem se viabilizando a partir da execução de projetos e ações desenvolvidos dentro das escolas da rede pública e fora delas, na modalidade de parcerias com o terceiro setor, organizações não governamentais e serviços comunitários.

Propondo ultrapassar as questões relativas ao ensino e a aprendizagem os pressupostos do Programa evidenciam forte dimensão política. “A motivação para mudanças do tempo de escola embutem questões políticas ou ideológicas, ainda que algumas vezes encobertas por demandas de caráter imediatista” (CAVALIERI, 2002, p. 5).

Da sua dimensão política vale destacar o forte apelo compensatório que se traduz num conjunto de práticas socioeducativas, modalidade de atenção às crianças e adolescentes pobres, amparado pela LOAS e pelo ECA. Fato que incorpora a educação (integral) à ideia de direito à proteção social da infância e da juventude socialmente vulnerabilizada; ação prática que foi por muitos anos estratégia de intervenção no campo da assistência social.

Neste sentido caberá à escola novos atributos, entre eles fazer cumprir um duplo desafio: educar e proteger. O que representa, de forma imperiosa que, para além do aumento do tempo de permanência na escola pela primeira vez, de forma tão evidente, o sistema de educação passa a se ocupar com questões nítidas de proteção. “No contexto de uma ‘Educação Integral em Tempo Integral’ ampliam-se as possibilidades de atendimento, cabendo à escola assumir uma abrangência que, para uns, a desfigura e, para outros, a consolida como espaço realmente democrático” (BRASIL, 2009b, p. 17).

## 5 Considerações de encerramento

O Censo da Educação/INEP<sup>8</sup> demonstra que no Brasil, entre os anos de 2010 a 2013, as matrículas em educação integral no ensino fundamental (ensino regular e escolas especiais) cresceram 148%. Quando os números se referem à oferta nas redes municipais (urbano e rural) de ensino fundamental, no país, o crescimento é de 163% para esta mesma modalidade de matrícula.

No âmbito local, numa cidade da região metropolitana de Porto Alegre/RS, nos últimos anos, a oferta de matrículas em educação integral cresceu 353%. Também é possível identificar no mesmo município, para o mesmo período, que houve uma melhoria significativa nos indicadores de aprovação escolar, resultado de ações da política municipal. O município que aderiu ao PME no ano de 2008 atingiu, em cinco anos, a meta de reduzir a reprovação no ensino fundamental em 50%, conforme o previsto no seu Plano Municipal de Educação. Tal realidade demanda por investigações a fim de que se possa relacionar a melhora na aprovação geral dos alunos e a adesão do município ao Programa. De qualquer forma faz-se importante considerar o fato de que a adesão ao PME, por parte dos gestores municipais, desde o início, tinha o propósito de focar nos alunos repetentes. Este dado oferecido através de depoimento oral da Gerente do PME resulta de um ajuste feito pelo ente federado mediante os critérios do Programa e suas orientações na esfera federal.

Os dados acima mencionados foram obtidos nas pesquisas que estamos desenvolvendo sobre o PME, anteriormente referidas na Introdução. Entretanto, reconhecemos que pesquisar o Programa Mais Educação, principalmente em nível nacional, buscando por impactos sobre os resultados na educação básica, num curto espaço de tempo, corre o risco de tornar-se uma mera apresentação de dados quantitativos, considerando que as atuais pesquisas nesta modalidade, ou ainda estão inconclusas e/ou impossibilitadas de demonstrar os impactos mais relevantes no sistema de educação. Fatos que não diminuem a relevância das investigações neste campo e muito menos o valor de práticas educativas que deixam o anonimato de experiências locais, em educação em tempo integral, realizadas em alguns municípios do Brasil, entre eles, por exemplo, Apucarana (Paraná), Palmas (Tocantins) e Belo Horizonte (Minas Gerais).

Ao contrário, as considerações referidas nos permitem resgatar a pergunta formulada na abertura do presente artigo: a educação em tempo integral, no Brasil, se consubstancia como direito humano? De imediato fazemos referência aos

<sup>8</sup> Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>. Acesso em: julho/2014.

dados disponibilizados pelo INEP, acima referidos. Os percentuais de matrículas na modalidade de educação integral, nos anos de 2010 a 2013, permitem afirmar que quando colocados em escala demonstram que, experiências locais até então centradas na oferta de educação integral, no âmbito de alguns municípios, assumem projeção nacional. Esta projeção é um primeiro elemento que nos permite pensar na escola de tempo integral enquanto possibilidade de se constituir em direito humano, porque em busca da universalização. A universalização é um critério fundamental para pensarmos os direitos humanos; enquanto direitos inerentes à condição humana.

Vale ressaltar também o conjunto de legislações alinhadas à Constituição de 1988. A LDB vigente, como ponto de partida e ancoradouro às demais legislações que a sucedem, objetiva a progressão no tempo de permanência de crianças e adolescentes na escola, definindo que o Ensino Fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral (art. 34º e art. 87, parágrafo 5º). Sem dúvida, a LDB inaugura um importante marco regulatório no qual o ideário da educação de mais tempo de escola passa a ser prioridade para as crianças das camadas sociais mais necessitadas, conforme a Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001) que estabelece o Plano Nacional de Educação, para o decênio 2001–2010. A Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014), no Plano Nacional de Educação (2014–2024) avança com relação à educação integral ao apresentar a Meta nº 6 que propõe oferecer esta modalidade de educação em 50% das escolas públicas de educação básica, criando para isto, uma série de estratégias quanto a organização do tempo de escola, a gratuidade, o regime de parcerias, a reorganização dos espaços/tempo da educação.

Embora, tais encaminhamentos legais sejam mais o resultado de uma pressão externa com vistas à adequação do país à proposta da Conferência da Educação para Todos – Jomtien, 1990 – e, portanto, resultado de um alinhamento do Brasil às políticas internacionais, é evidente que a busca pela universalização da educação em tempo integral, nos últimos anos, se apresenta como o seu contraditório. Isto é, tais legislações não só sinalizam para a proposição de uma modalidade de educação que amplia o tempo de permanência na escola como passam, em tese, a produzir um compromisso entre os gestores das diferentes esferas do poder com a educação pública.

Embora o PME tenha uma característica muito peculiar, qual seja, a de oferecer prática (sócio)educativa para sujeitos previamente definidos – considerando-se a sua condição de vulnerabilidade, o que lhe atribui valor de compensação – em adesão ao que no Brasil se definiu como política social; ao mesmo tempo, o PME tem na necessidade de proteção dos piores situados socialmente, dimensão de

direito humano. A proteção, em especial daqueles em desenvolvimento, é direito humano, o que atribui um novo sentido a expressão ‘de caráter compensatório’ presente, geralmente, nas políticas sociais que vinculadas à seguridade social refere diretamente à sociedade salarial.

Assim, compensar passa a significar não somente reposicionar perdas, assumindo forte apelo de proteção dos mais vulneráveis, em geral, daqueles excluídos da seguridade que os vínculos empregatícios oportunizam. No caso específico do PME proteger representa ampliar o espaço e o tempo de permanência na escola com vista à equidade social, crescimento na oferta de oportunidades, em especial, às do campo da cultura, no reforço às aprendizagens, no acesso a patamares de cidadania. Proteger é também, segundo Coraggio (2000), correlacionar forças para o ajuste estrutural. Proteger, neste sentido não é estar tutelado, mas significa ação que visa à emancipação.

Por fim, importante frisar, que vivemos um tempo que nos coloca diante do embaralhamento de conceitos. Antes estanques conceitos como seguridade, segurança, proteção, cuidado, habitavam campos de conhecimento e seguiam filiações teóricas distintas. Hoje, tais conceitos se transversalizam operando uma mistura conceitual que nos permite lançar novas questões. O presente artigo é prenhe desta constatação, o que vem demonstrado pelo uso recorrente de interrogações. Por certo apenas interrogar não é insuficiente, mas permite produzir novas relações aproximando pontos que até então pareciam dissociados.



## **Comprehensive education. A human rights issue?**

### **Abstract**

*This text comprises a theoretical essay - the result of review studies of literature on Full-time Education. With the focus of discussion centered on education as a right to social protection, it is our understanding that Comprehensive Education (offered in Brazil through the Department of Education's PME Program - Mais Educação) serves as fundamental support in the defense of Education as a Human Rights issue. It covers the relationships between the Doctrine of Protection and Schooling, reflecting on how education and (social) protection can be conceived as a single practice. To conclude, the text points out that, in the specific case of the PME, protection means expansion of the space and time spent at school for the sake of social equality and increased availability of opportunities, especially those in the field of culture in the reinforcement of learning, while allowing access to levels of citizenship.*

**Keywords:** Human rights. Integral education. Doctrine of integral protection. Popular sectors.

## **Educación integral. ¿Una cuestión de derechos humanos?**

### **Resumen**

*Este texto constituye un ensayo teórico que es resultado de estudios de revisión de la literatura sobre la Educación Integral. Tomando como eje central de discusión la educación como un derecho a la protección social, comprendemos que la Educación en Tiempo Integral (que, en la actualidad, se ofrece en Brasil a través del Programa Mais Educação [PME, Programa Más Educación] del Ministerio de Educación) opera como soporte fundamental en la defensa de la Educación como una cuestión de Derechos Humanos. Trata sobre las relaciones entre la Doctrina de Protección y la Educación Escolar para reflexionar sobre cómo se puede unificar la educación y la protección (social) en una misma práctica. Concluye destacando que, en el caso específico del PME, proteger representa ampliar el espacio y el tiempo de permanencia en la escuela, con vistas a la equidad social y al crecimiento en la oferta de oportunidades, en especial, las del campo de la cultura en el refuerzo a los aprendizajes en lo referido al acceso a los niveles de ciudadanía.*

**Palabras clave:** Derechos humanos. Educación integral. Doctrina de la protección integral. Sectores populares.

## Referências

ALTMAYER, C. (Re) *Pensando a educação integral no Brasil*: Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e o Programa Mais Educação. 2012. 70 f. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Pedagogia) – Universidade Feevale, Novo Hamburgo, 2012.

AMARAL SOBRINHO, J.; PARENTE, M. M. A. *Caic*: solução ou problema? Rio de Janeiro: IPEA, 1995.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Casa Civil, 1988. Di

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.094, de 27 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, 25 abr. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.697, de 10 de outubro de 1979. Institui o Código de Menores. *Diário Oficial da União*, 11 out. 1979.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 16 jul. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 8 dez. 1993.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei 13.005 de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. *Diário Oficial da União*, 26 jun. 2014.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano decenal de educação para todos (1993-2003)*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 1993.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Mais Educação: gestão intersetorial no território*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009a. (Série Mais educação).

BRASIL. Ministério da Educação. *Rede de saberes mais educação: pressupostos para projetos pedagógicos de educação integral*. Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009b. (Série Mais educação).

BULCÃO, I.; NASCIMENTO, M. L. O estado protetor e a proteção por proximidade. In: NASCIMENTO, M. L. (Org). *Pivetes: a produção de infâncias desiguais*. Rio de Janeiro/Oficina do Autor; Niterói/Intertexto, 2002, p. 52-60.

CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

CASTEL, R. *A insegurança social: que é ser protegido?* Petropolis: Vozes, 2005.

CASTEL, R.; WANDERLEY, L. E. W.; BELFIORE-WANDERLEY, M. *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: Educ, 2011.

CAVALIERE, A. M. Educação integral como “políticas especial” na educação brasileira. In: COELHO, L. M. C. *Educação integral: historia, politicas e praticas*. Rio de Janeiro: Rovel, 2013.

\_\_\_\_\_. Escolas de tempo integral versus aluno de tempo integral. *Em Aberto*, v. 22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Quantidade e racionalidade do tempo de escola: debates no Brasil e no mundo. *Teia*, v. 3, n. 6, jun./dez. 2002.

\_\_\_\_\_. Tempo de escola e qualidade na educação pública. *Educação e Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 1015-35, out. 2007. doi:10.1590/S0101-7330200700030001

COELHO, L. M. C. História (s) da educação integral. *Em Aberto*, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009.

CORAGGIO, J. L. *Desenvolvimento humano e educação*. São Paulo: Cortez, 2000.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, v. 15, n. 2, p. 63-101, nov. 2003. doi:10.1590/S0103-20702003000200004

EUZÉBY, C. A inclusão social: o maior desafio para os sistemas de proteção social. In: SPOSATI, A. *Proteção social de cidadania*. Inclusão de idosos e pessoas com deficiências no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2008.

FERREIRA, C. H. R. *O cristianismo e os direitos humanos: em torno dos princípios da igualdade entre os homens e a universalidade*. Salvador: UFBA, 2010.

FOUCAULT, M. *O nascimento da biopolítica*. São Paulo: Martins, 2008.

MOLL, J. (Org.). *Caminhos da educação integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012.

MONTAÑO, C. *Terceiro setor e questão social. crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez, 2010.

RIBEIRO, D. *Nossa escola é uma calamidade*. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

RIZEK, C. S. Prefácio. In: CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petropolis: Vozes, 1999.

RIZZINI, I.; PILOTTI, F. (Org.). *A arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2009.

SOUZA, G. J. A.; SANTO, N. C. E.; BERNARDO, E. S. A sexta meta do PNE 2014-2024: um diálogo possível em busca de uma educação e(m) tempo integral. *EccoS Revista Científica*, n. 37, p. 143-60, maio/ago. 2015

TEIXEIRA, A. *Educação é um direito: dependência essencial da democracia da efetivação desse direito: a educação como problema político e sua organização e administração como serviço público especial autônomo; bases para um plano de organização dos sistemas estaduais de educação*. São Paulo: Nacional, 1967.

TEIXEIRA, A. *Educação não é privilégio*. 7. ed. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.



---

## Informações das autoras

**Dinora Tereza Zuchetti:** Doutora em Educação. Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale. Pesquisadora CNPq. Contato: [dinora@feevale.br](mailto:dinora@feevale.br)

**Eliana Perez Gonçalves de Moura:** Doutora em Educação. Professora Titular do Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social da Universidade Feevale. Contato: [elianapgm@feevale.br](mailto:elianapgm@feevale.br)