

## ESCOLA SUPERIOR DO PARLAMENTO CEARENSE - UNIPACE

### EDUCAÇÃO INTEGRAL E POLÍTICAS PÚBLICAS: uma análise do Programa Mais Educação no contexto da escola pública brasileira

Rebeca Louise dos Santos Andrade<sup>1</sup>

Marcos Matos Brito de Albuquerque Junior<sup>2</sup>

#### RESUMO

O presente trabalho analisa a concepção e a implementação da educação integral no contexto das políticas públicas brasileiras, tomando o Programa Mais Educação (PME) como eixo central de discussão. Fundamentado em autores como Anísio Teixeira (1962), Darcy Ribeiro (1995), Paulo Freire (1996) e Gadotti (2009), o estudo parte da compreensão de que a educação integral ultrapassa a ampliação da jornada escolar, configurando-se como um projeto político-pedagógico voltado à formação plena dos sujeitos e à democratização do acesso à educação. A pesquisa, de abordagem qualitativa, baseia-se em análise bibliográfica e documental, contemplando legislações, diretrizes do Ministério da Educação e produções acadêmicas sobre o tema. A problemática que orienta o estudo questiona em que medida o Programa Mais Educação contribuiu para a efetivação da educação integral nas escolas públicas brasileiras e quais desafios permanecem para a consolidação dessa proposta como política de Estado. Os resultados apontam que, embora o programa tenha representado um avanço na incorporação da concepção de formação integral às práticas escolares, sua implementação enfrentou entraves estruturais, financeiros e pedagógicos que limitaram sua continuidade e eficácia. Conclui-se que a efetivação da educação integral depende de políticas intersetoriais, formação continuada dos profissionais da educação e fortalecimento da gestão democrática, de modo a garantir o direito à aprendizagem e ao pleno desenvolvimento humano.

**Palavras-chave:** educação integral; políticas públicas; Programa Mais Educação; formação humana; escola pública.

#### 1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema a educação integral no contexto das políticas públicas educacionais brasileiras, com ênfase no Programa Mais Educação

---

1 Rebeca Louise dos Santos Andrade, mestre em Avaliação de Políticas Públicas pela Universidade Federal do Ceará, [professorarebecalouise@gmail.com](mailto:professorarebecalouise@gmail.com)

2 Marcos Matos Brito de Albuquerque Junior, Doutor em Gestão, na área de Estratégia e Desenvolvimento Empresarial pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), [marcos.matosbrito@gmail.com](mailto:marcos.matosbrito@gmail.com)

(PME) como política de indução à ampliação da jornada escolar e à reconfiguração das práticas pedagógicas. Parte-se da compreensão de que a educação integral ultrapassa a simples ampliação do tempo escolar, configurando-se como um projeto político-pedagógico voltado à formação plena dos sujeitos.

A pesquisa parte da seguinte problematização: de que forma o Programa Mais Educação contribuiu para a efetivação da educação integral nas escolas públicas brasileiras e quais desafios se apresentam para a consolidação dessa proposta como política de Estado? Essa questão orienta a reflexão sobre os fundamentos teóricos da educação integral e suas dimensões práticas observadas na implementação do PME em diferentes realidades escolares.

A hipótese que norteia o estudo é a de que o Programa Mais Educação, embora tenha representado um avanço importante na incorporação da concepção de educação integral às políticas públicas, enfrentou limitações estruturais, financeiras e pedagógicas que dificultaram a consolidação de um projeto formativo integrado e permanente. Supõe-se, portanto, que a efetivação da educação integral depende de ações intersetoriais, de investimentos contínuos e de uma mudança de paradigma na compreensão do papel da escola pública na formação cidadã.

A justificativa desta pesquisa fundamenta-se em razões de ordem teórica e prática. Do ponto de vista teórico, o estudo se justifica pela necessidade de aprofundar a compreensão sobre a educação integral como política pública e como princípio pedagógico que dialoga com a formação omnilateral do ser humano, conforme defendem autores como Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro e Gadotti.

No campo prático, o trabalho se mostra relevante diante dos desafios contemporâneos da educação brasileira, marcada por desigualdades sociais e pela urgência de práticas educativas que favoreçam o desenvolvimento integral dos estudantes. Além disso, a pesquisa busca contribuir para o debate acadêmico e para a formulação de políticas que assegurem o direito à educação de qualidade, reafirmando o compromisso social e científico do estudo (Marconi; Lakatos, 2005).

O objetivo geral consiste em analisar a concepção e a implementação da educação integral no Brasil, tomando o Programa Mais Educação como eixo estruturante dessa política pública. Como objetivos específicos, pretende-se: Compreender os fundamentos teóricos e históricos da educação integral no Brasil; Identificar as principais diretrizes e metas do Programa Mais Educação e suas implicações para a prática pedagógica; Avaliar os avanços e os desafios da

implementação da educação integral em escolas públicas; Discutir as perspectivas futuras para a consolidação da educação integral como política de Estado.

A pesquisa adotará uma abordagem qualitativa, com base em análise bibliográfica e documental, utilizando como fontes leis, diretrizes e estudos sobre a educação integral e o Programa Mais Educação. A metodologia envolve o exame de produções acadêmicas, relatórios e documentos oficiais do Ministério da Educação, além de autores que fundamentam a discussão teórica sobre o tema.

Quanto aos resultados esperados, o estudo pretende demonstrar que a educação integral constitui um caminho essencial para a promoção da equidade educacional e da formação cidadã, mas que sua efetivação requer políticas intersetoriais, formação continuada de educadores e o fortalecimento da gestão democrática nas escolas públicas.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Neste primeiro momento, serão discutidos os principais pilares que estruturam a educação em tempo integral, apresentando seus fundamentos teóricos, concepções pedagógicas e bases ideológicas que orientam essa modalidade de ensino. Inicialmente, será retomada a trajetória histórica da educação em tempo integral, destacando seus conceitos centrais e as práticas que marcaram sua implementação ao longo do tempo.

Em seguida, o capítulo examinará como a educação integral se insere nas políticas educacionais do Brasil, analisando marcos legais, programas governamentais, diretrizes curriculares e disputas de projetos que moldam sua efetivação. Dessa forma, busca-se compreender a evolução e os potenciais da educação em tempo integral como estratégia de formação integral do sujeito e de garantia do direito à educação.

### **2.1 OS FUNDAMENTOS DA EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL**

É importante colocar, para o início deste debate, que há uma diferença importante entre educação integral e educação em tempo integral, modelo que tem sido progressivamente ampliado no Brasil, tendo em vista que algumas leis, como a LDB nº 9394/96 e Plano Nacional de Educação (Lei nº13.005/2014), preveem a implantação deste modelo. Como pode-se observar, o parágrafo 2º do art, 34 da

primeira lei citada versa o seguinte: “O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino”, e o Plano Nacional de Educação trata do seguinte na Meta 06: “Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica”. Fala-se, portanto, de uma educação integral, num sentido mais global, em um modelo em que os estudantes passem mais tempo dentro da escola.

Para entender melhor esses conceitos, vejamos o que diz Cardoso e Oliveira (2021):

O debate em torno da educação integral e tempo integral tem se intensificado no Brasil nas últimas décadas, especialmente, a partir da implementação do Programa Mais Educação. Há que se apontar a existência de uma polissemia de conceitos, perspectivas e práticas acerca da educação integral, o que evidencia esse campo como um território de disputas, seja pelas propostas governamentais de ampliação da jornada diária escolar, visando à indução à educação integral, seja pelas reflexões de pesquisadores que se dedicam ao estudo da temática.

Por muitas vezes os termos “educação integral” e “educação em tempo integral” foram interpretados como sinônimos. Com o passar dos anos, especialmente os mais recentes, os sentidos foram sendo colocados em locais específicos, embora com uma relação próxima. O fato é que numa escola em tempo parcial (com duração de 4 horas) há educação integral, bem como a escola com jornada ampliada (no mínimo 7 horas diárias) também trabalha a educação integral.

Na Base Nacional Comum Curricular (2018) a definição de educação integral relaciona-se com a formação e o desenvolvimento global dos estudantes e independe do tempo em que os alunos passam no ambiente escolar. O esforço pela ampliação do tempo também se movimenta nesta perspectiva, tendo em vista que quanto mais tempo as crianças e jovens ficam na escola, em tese, melhor será seu desenvolvimento integral.

Mais recentemente, já no governo federal atual, foram promulgada a lei nº 14.640/2023, que institui o Programa Escola em Tempo Integral - ETI, e altera a Lei nº 11.273/2006 , a Lei nº 13.415/2017 e a Lei nº 14.172/2021. No Art. 1º da Lei 14.640/2023, estabelece a instituição do “Programa Escola em Tempo Integral, no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de fomentar a criação de matrículas na educação básica em tempo integral”.

Para além do assistencialismo, o discurso é de que quanto mais tempo na escola, maiores as possibilidades de aprendizagens e desenvolvimento dos alunos, embora se saiba que isto não se constitui uma regra. Espera-se que os resultados educacionais de instituições com jornada escolar ampliada ofereçam mais oportunidades para a obtenção do sucesso escolar, considerando a adoção de educação integral, ou seja, que vise o desenvolvimento pleno do educando (Brasil, 2018).

Para Camurça (2013, p. 36):

Tendo em vista a presença significativa da temática da educação integral na legislação educacional e o aumento de experiências de alargamento do tempo escolar que se desenvolvem em vários municípios brasileiros, através da formulação de políticas voltadas para a consolidação da ampliação da jornada escolar, parece que a escola pública de horário integral constitui-se como condição para concretizar o direito à educação de qualidade, tão presente nos discursos oficiais.

As escolas de tempo integral surgem na perspectiva de oferecer mais oportunidades de formação dos estudantes, inclusive contrariando expectativas negativas em relação ao sucesso escolar dos alunos, sobretudo os que vivem em situação de vulnerabilidade social.

A escola com jornada ampliada de ensino e o trabalho com a educação integral possibilitam ultrapassar as barreiras impostas numa perspectiva de uma escola acolhedora e inclusiva, tendo em vista sua proposta pedagógica que respeite os discentes e a história de vida de cada um.

Corroborando com Gonçalves (2005, p.33):

Só faz sentido pensar na ampliação da jornada escolar, ou seja, na implantação de escolas de tempo integral, se considerarmos uma concepção de educação integral com a perspectiva de que o horário expandido represente uma ampliação de oportunidades e situações que promovam aprendizagens significativas e emancipadoras.

Há de haver sentido no trabalho das instituições de tempo integral, uma vez que a ampliação do tempo precisa ser planejada e organizada com atividades que fortaleçam as aprendizagens. Não pode ser, portanto, apenas um espaço em que o aluno fica o dia todo, porém ocioso. O que se vê em determinados casos de instituições de tempo integral é que os espaços são precários, quando tem, e o tempo é desperdiçado com ações que não contribuem com o aspecto cognitivo dos

estudantes.

Depreende-se que uma escola de tempo integral, alicerçada em uma proposta de educação integral, configura-se em um espaço de acolhimento e inclusão, em que o currículo é diversificado e dinâmico, as práticas são efetivadas com base em um projeto pedagógico também inclusivo e que, além do aspecto cognitivo, são considerados outros, de sorte que os discentes possam gozar de todas as oportunidades des para seu desenvolvimento pleno.

De acordo com Coelho e Cavaliere (2002, p.25):

A escola de tempo integral jamais poderia ser confundida com a escola de dupla jornada, pois essa funciona com a mera repetição de tarefas e metodologias muitas vezes já fracassadas, decretando assim a falência das tentativas de melhorias do ensino. Para a autora, o termo tempo integral não pode limitar-se a ampliar a jornada diária dos alunos, em termos de “mais do mesmo”, e sim configurar-se como um concreto projeto de educação integral”.

Para a execução da Educação de tempo integral é preciso assegurar um espaço adequado, com condições físicas e estruturais que garantam o desempenho das atividades. Para além do espaço, nessas instituições deve estar uma equipe coesa, especialmente com um corpo docente comprometido e que, preferencialmente, possa estar na escola também o dia todo.

A participação da família também se faz fundamental nesse processo, principalmente porque nessas instituições sempre existem desafios que, dialogados e resolvidos colaborativamente, têm muito mais chances de serem transpostos. Neste sentido, Gonçalves (2005, p.55) esclarece alguns elementos importantes para o funcionamento eficaz de uma escola de tempo integral:

Queremos dizer, com isso, que a relação existente entre dirigentes, professores, educandos e familiares (comunidade educativa) pressupõe que cada segmento tenha voz própria e um canal de expressão de suas necessidades, opiniões e sugestões sobre a forma de organização do espaço escolar, espaço esse que é comum a todos. E o que é comum a todos é, na realidade, um espaço que tem uma função educativa, que promove aprendizagens significativas, não para a vida futura e adulta das crianças e jovens e, sim, para a vida que é vivida no aqui e agora do ambiente escolar. O momento de escolarização não se dá à parte da vida, portanto, ele só poderá se realizar, ao se constituir num espaço vivo e pulsante para todos os envolvidos.

O trabalho da escola de tempo integral precisa garantir o ensino e as aprendizagens significativas. Para tanto, são necessários elementos e ações

que assegurem as práticas pedagógicas e o desenvolvimento das habilidades e das competências dos discentes. Quando se garante que o trabalho seja feito qualitativamente, assegura-se ao mesmo tempo, maiores possibilidades de que os resultados educacionais sejam os melhores possíveis. Sabe-se, entretanto, que este continua sendo um desafio, com destaque para a instituição de tempo integral, isto porque há escolas parciais que os resultados são melhores quando se trata de avaliações externas. Tal cobrança ocorre exatamente pelo fato de ser mais investido nas escolas integrais e de estas estarem mais tempo com os discentes.

## 2.2 A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL: CONCEITOS PRÁTICOS

De acordo com Bezerra e Diógenes (2023) o histórico da educação em tempo integral no Brasil revela uma trajetória marcada por transformações ao longo das décadas. Desde os seus primórdios, nas décadas de 1930 e 1950, quando surgiram as primeiras ideias de ampliação de tempos, espaços, sujeitos e oportunidades educativas, até os dias atuais, a educação integral tem sido um tema central no cenário educacional brasileiro.

O início dessa discussão em torno de uma educação de qualidade, nesta perspectiva da educação de tempo integral, em um contexto histórico, inicia-se com o manifesto dos pioneiros da educação nova, assinado por 26 intelectuais brasileiros em 1932, o qual reivindicava por educação pública de qualidade em um sistema integrado. Outro marco importante foi a criação das escolas-parques, em 1950, pelo educador Anísio Teixeira, um dos pioneiros da educação nova. A perspectiva de tais escolas foi o oferecimento de atividades variadas. É importante citar os círculos de leitura de Paulo Freire, em 1960, que contribuíram de forma significativa para a formação dos alunos, por meio da leitura crítica do mundo. Em 1990 foi instituído o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que traz em seu bojo a educação integral no sentido de garantir que os direitos das crianças e dos adolescentes fossem assegurados.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que traz como finalidade o pleno desenvolvimento dos educandos, também já coloca a perspectiva de uma educação que contemple, além do desenvolvimento intelectual, o afetivo, social, cultural, etc, sendo portanto, integral. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1996, corrobora com a constituição e, de forma mais direta, coloca que

o ensino deverá ser, progressivamente, ministrado em tempo integral, deixando a critério dos sistemas de ensino.

O Plano Nacional de Educação de 2001, com vigência decenal, trouxe metas de universalização do ensino, bem como dá ênfase à melhoria da qualidade do ensino, no entanto não estabeleceu metas com vistas à educação de tempo integral. Já o plano Nacional de Educação de 2014 (Lei 13.005/2014), prorrogado até dezembro de 2025, trouxe metas claras sobre a ampliação da jornada escolar, conforme Meta 06 do referido plano: “Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica”.

Nesta cronologia, em 2007 foi lançado o Programa Mais Educação com o objetivo de ampliar a jornada escolar, sendo o primeiro grande movimento de promoção da educação em tempo integral. O referido programa propunha atividades a serem realizadas no contraturno escolar, bem como oferecia aporte financeiro para compra de materiais que garantissem a execução das atividades. Em 2016, o governo lança o Novo Mais Educação, um meio de fortalecer a educação integral e proporcionar uma formação mais ampla aos estudantes brasileiros, especialmente os de menor rendimento, observados por meio das avaliações em larga escala.

Para Camurça (2013, p. 50):

O Programa Mais Educação é uma ação do Ministério da Educação, que embalado por um aparato legal e pela pressão exercida pelos movimentos sociais e organismos internacionais, incluiu na sua agenda política uma estratégia para colocar em prática a educação integral, há muito tempo defendida, propondo a ampliação da jornada escolar para os alunos com baixo desempenho escolar, observado através do IDEB das escolas.

Mais recentemente, precisamente em 2017, foi instituída a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), um documento com caráter normativo e orientativo, que estabelece aprendizagens essenciais para os estudantes brasileiros. A base aborda uma formação na perspectiva integral, que considere além do conhecimento acadêmicos. Por fim, a historicidade da educação integral e do tempo integral, nesta apresentação breve, finda com a Lei nº 14.640/2023, que institui o programa Escola em tempo Integral. Este programa tem por finalidade matrículas de estudantes na jornada escolar ampliada, alinhando tempo e educação plena dos alunos, em atendimento ao plano nacional de educação.

Para Branco (2012) “a ampliação da jornada escolar ao colocar em questão o tempo de permanência dos alunos sob responsabilidade da escola, dentro ou fora dela, destaca não mais o tempo para o ensino e sim o tempo para a aprendizagem”. É importante colocar que uma instituição com tempo ampliado não quer dizer, necessariamente, qualidade do processo de ensino e aprendizagem. No entanto, sabe-se que, em tese, quanto mais tempo o aluno tem na escola, melhores são as possibilidades de aprendizagem, uma vez que esses estudantes estão mais envolvidos em atividades pedagógicas, culturais, esportivas, etc. Daí a necessidade de estudar sobre esta temática, no sentido de compreender os resultados da escola com jornada ampliada, dados os investimentos financeiros, técnicos e de pesquisa que estão em torno da educação em tempo integral.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) é finalidade da educação “o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Deste modo, depreende-se que qualquer escola deve trabalhar para estes fins, especialmente percebendo os estudantes como um ser completo, integral, e que desenvolva nos discentes sua capacidade crítica, criativa e que exerça seu papel de cidadãos na sociedade. A potencialização do programa da escola em tempo integral, no entanto, pode ampliar as possibilidades para o desenvolvimento pleno dos estudantes, tendo em vista que a escola dispõe de mais tempo para realizar atividades com objetivos e finalidades diversas.

Para Charlot (1996, p.74) “as teorias da reprodução não dão muita importância às práticas de ensino nas salas de aula e às políticas específicas dos estabelecimentos escolares”, assim, é preciso verificar o trabalho desempenhado pela instituição de ensino, especialmente na perspectiva da educação de tempo integral que leve em conta o espaço, tempo, recursos, e de educação integral, percebendo um aluno como um ser completo.

## 2.3 A EDUCAÇÃO INTEGRAL NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA

De acordo com Gonçalves (2008) “a ênfase nas políticas públicas de caráter social como uma forma privilegiada para combate a exclusão social é um fenômeno relativamente recente, pois, outrora, a ênfase foi posta no crescimento da economia e na geração sempre crescente de postos de trabalho com carteira assinada

articulada a todas as benesses do *welfare-state* à brasileira”.

Depreende-se que uma política pública, em qualquer área, tem como objetivo transformar o contexto social no qual vivem as pessoas. São ações, programas, projetos, etc. pensados pelo governo e executados com foco no cumprimento dos direitos de cidadania para determinados grupos sociais.

A eficiência da política pública se dá quando se consegue atingir e beneficiar o cidadão comum e este percebe e reconhece o seu impacto no dia a dia. Entende-se por políticas públicas um conjunto de ações executadas pelo Estado, enquanto sujeito, dirigidas a atender às necessidades de toda a sociedade, são linhas de ação que buscam satisfazer ao interesse público e têm que estar direcionadas ao bem comum. (Dias, 2003 *apud* Lima e Duarte, 2025).

Uma ação pública olha para um problema posto, a partir de um diagnóstico que detecte seus desafios os quais estão, de alguma forma, provocando um *déficit* aos agentes sociais. Por exemplo: evasão escolar; desempenho negativo dos alunos em termos de aprendizagem; má qualidade do transporte escolar; crianças e jovens em situações vulneráveis fora da escola, etc.

É importante salientar que um diagnóstico se faz de extrema relevância para detecção dos problemas em uma determinada área, o que poderá ser o ponto de partida para a formulação de uma política, conforme afirmação no Guia Prático de Análise *ex ante* (Avaliação de Políticas Públicas), abaixo:

Um passo importante para a proposição de uma nova política ou para a reformulação ou o aperfeiçoamento de política já existente é o diagnóstico do problema que se pretende combater. Deve-se identificar claramente o problema que enseja a proposta, associado a uma população ou a um grupo em particular. Isso garante que a política pública tenha uma concepção sólida e que a análise entre esse problema e as ações e os resultados propostos possa ser desenvolvida de forma consistente. A problematização que enseja a ação governamental precisa ser bem feita para que a solução proposta seja adequada e a melhor opção possível (Brasil, 2018, p. 55).

Com base no diagnóstico cumprem-se outras etapas igualmente importantes para a efetivação de uma política pública cabendo aos agentes públicos e instituições a definição de papéis a fim de que aconteçam articulações e negociações, observando-se sempre as características do ambiente social. Neste sentido, é fundamental que se formulem perguntas durante o percurso da construção de uma política, a fim de que suas respostas deem uma possibilidade real de viabilidade e

exequibilidade da ação pública.

Para melhor compreender essas etapas, recorreremos à figura abaixo, retirada do Guia Prático de Análise *ex ante*:

Figura 1 - Etapas para caracterização de uma política pública



Fonte: BRASIL (2018).

Essas etapas não significam um ordenamento cronológico, no sentido de sequência de estágios, mas devem ser vistas como processos cumulativos e cíclicos, em que cada fase retroalimenta as demais.” (Brasil, 2018, p. 72). Para além disto, é imprescindível que reconheçamos cada uma das etapas para que a política, de fato, seja executada com êxito.

Como foi visto, a política nasce de uma análise de uma dada realidade, em que se é observado o que tem causado os problemas diagnosticados. Por óbvio, a pretensão de uma ação pública é sanar, minimizar ou acabar com os problemas, fatores que fazem pensar para quê a implantação de uma política pública? Isto se configura como o objetivo da ação, atacando a causa do problema.

A segunda pergunta que provoca uma reflexão é para quem será a política? Com esta indagação se define o público-alvo para o qual a política deve ser destinada, delimitando em quem deve chegar, identificando e caracterizando a população que o problema afeta para que as ações, de fato, cheguem a esse público.

Outra etapa de grande importância diz respeito à definição de meios e instrumentos com os quais a política deverá contar, o que nos remete a pergunta: como a política será implementada? Não há como atingir objetivos que atacam diretamente os desafios diagnosticado sem os instrumentos disponíveis para que, por meio de seus uso, possa-se chegar às metas pretendidas para efeito de mitigação do problema. É importante citar que, segundo o Guia Prático de Análise *ex ante*: “a capacidade de a ação pública atingir o público-alvo no território, dando cabo às fontes do problema, e alcançando resultados e metas compatíveis com os objetivos propostos, ao final da implantação da política, depende fortemente de

quais os instrumentos disponíveis, sua capacidade de aplicação e de que forma eles serão utilizados na ação pública” (Brasil, 2018, p. 87).

A definição e execução das etapas apresentadas visam ao atingimento de metas. Obviamente, as ações de uma determinada política pública necessitam de acompanhamento por parte dos governos e também da população, visto que os seus rumos precisam, quando necessário, mudar de rota. Para isto, faz-se necessário que toda política pública seja avaliada de forma constante. Neste sentido:

O processo de monitoramento e avaliação de políticas públicas gera a informação necessária para verificar desempenho de políticas, permitindo realizar ajustes ao longo da execução. O controle possibilita que as ações e as diretrizes estabelecidas pelas políticas caminhem de fato de acordo com o esperado, havendo espaços e oportunidades para que os desvios e as inconformidades sejam detectados rapidamente (Brasil, 2018, p. 163).

O monitoramento possibilita que todos os processos e produtos, bem como impactos dos resultados sejam acompanhados de forma rigorosa e metódica. Esse movimento trata de forma imediata sobre os efeitos da política e se, de fato, estão produzindo os frutos desejados.

A avaliação remete a julgamento valorativo e dados da política, contrastando e impactando com os resultados de cada etapa e metas estabelecidas, isto para que decisões sejam tomadas e ajuste de intervenções sejam produzidas.

Trata-se de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política. Tanto o monitoramento quanto a avaliação são funções de gestão indispensáveis que ajudam a fortalecer o planejamento dos programas e a melhorar a efetividade das ações.

Em apoio ao planejamento da política, a avaliação e o monitoramento são atividades contínuas e integradas, de forma a: i) medir continuamente; ii) comparar o resultado obtido e o previsto; e iii) tomar decisões sobre medidas corretivas que reduzam falhas e elevem a eficiência” (Brasil, 2018, p. 163).

Recorrendo à Souza (2006, p. 29), ela nos diz que há um ciclo da política pública que a vê como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Assim:

“Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (Souza, 2006, p. 28).

A política de educação de tempo integral, tema-foco deste trabalho, evidencia que sua criação nasce de necessidades prementes de educação pública que se quer de qualidade e com resultados positivos, principalmente com o intuito de fortalecer atividades que olhem para os estudantes de modo integral, ou seja, em todos os seus aspectos, como o intelectual, social, cultural, emocional, histórico, etc.

Neste sentido, a educação integral em tempo integral, surge como política pública no campo educacional definida pelo Programa Escola em Tempo Integral instituído pela Lei nº 14.640/2023 e regulamentado pelas Portarias nº 1.495/2023 e nº 2.036/2023. Como já vimos nesta pesquisa, o Programa Mais Educação surgiu com o propósito já de ampliação da jornada escolar dos estudantes, passando de um tempo escolar parcial (de 4 horas de trabalho) para um tempo integral (com no mínimo 7 horas de atividades na escola).

Enquanto ação indutora de políticas de ampliação da jornada escolar, esse Programa trouxe aos sistemas estaduais e municipais a necessidade de oferecer tempo integral em suas escolas e o desafio de atender às demandas inerentes a essa oferta. Em um contexto mais recente, o destaque desses temas nas políticas educacionais pode ser observado na sexta Meta do PNE (2014-2024) que estabelece até 2024, a oferta do tempo integral em 50% das escolas públicas (Brasil, 2014).

De acordo com o Guia para a elaboração da política de educação integral em tempo integral “são muitos e significativos os desafios impostos pela ampliação da jornada escolar em tempo integral. Para que a estratégia esteja à serviço da qualidade de processos e resultados e equidade em seu alcance é preciso contar com um planejamento robusto. É preciso elaborar ou atualizar Política específica, a ser construída de forma participativa e com base em dados e características de cada local ou região.

A educação em tempo integral e toda a preocupação do governo em implementar essa política vem de justificativas como melhoria da qualidade do

ensino e da aprendizagem, diminuição da evasão e abandono escolar, mais tempo de crianças e escolas evitando passar mais tempo nas ruas, melhoria nos processos avaliativos, entre outras. Para tanto, o governo federal conclama que os entes federativos (estados e municípios) elaborem suas políticas de educação em tempo integral por meio de regime de colaboração técnica e financeira, com vistas ao alcance de resultados exitosos.

Diante dessa projeção, destaca-se que União, estados e municípios vêm desenvolvendo ações em prol da oferta do tempo integral na educação básica, seja na forma de políticas mais permanentes ou de programas mais pontuais. Nessa agenda, a educação em tempo integral vem sendo interpretada como uma estratégia em prol da melhoria do ensino público, com o potencial de ampliar experiências e oportunidades educativas.

No entanto, diante da realidade de muitas redes de ensino brasileiras que ainda carecem do básico para ofertar a jornada regular, é inevitável a indagação sobre que tipo de educação em tempo integral vem sendo colocada em prática pelas políticas educacionais e, ainda, se esse tempo a mais está sendo realmente organizado a favor de uma educação de qualidade.

A ampliação de uma rede escolar para tempo integral não é nada fácil, uma vez que demanda mudanças estruturais, administrativas, pedagógicas, financeiras, etc, para que se possa dar o mínimo de qualidade para professores, gestores e estudantes no espaço escolar. Para tanto, há necessidade de um planejamento a médio e longo prazo por parte das redes, de modo que se possa colocar em prática essa política pública ofereça o mínimo de dignidade a todos os envolvidos.

É importante colocar que existem diretrizes para a construção da política de educação em tempo integral. Damos destaque ao que coloca o Guia para a elaboração da política de educação integral em tempo integral, apontando que, para que sejam alcançados resultados efetivos de melhoria da qualidade e da equidade da educação, tais diretrizes precisam fundamentar o processo de construção das políticas de educação em tempo integral. Vejamos quais diretrizes são estas: 1. Educação integral em tempo integral; 2. Melhoria da infraestrutura; 3. Currículo ampliado e materiais pedagógicos significativos; 4. Valorização e formação dos profissionais da educação; 5. Turno único, direitos de aprendizagens e desenvolvimento integral; 6. Educação pela equidade, antirracista e contra todos os tipos de discriminação; 7. Priorização de estudantes em maior vulnerabilidade

socioeconômica; 8. Atendimento a modalidades especiais; 9. Articulação intersetorial; e 10. Participação ativa estudantil e integração com o território (Brasil, 2024, p.5).

Pode-se afirmar que para implementar uma política de educação em tempo integral não é tão fácil e exige planejamento administrativo e financeiros nos governos em todas as esferas, tendo em vista que ao estudante deve ser garantido o mínimo de qualidade possível, com um planejamento pedagógico que assegure, para além do currículo comum, atividades extras e diversificadas que possibilitem os alunos vivenciarem práticas de esporte, cultura, lazer, socialização, saúde, prevenção ao *bullying* e *cyberbullying*, etc.

O desenvolvimento integral dos estudantes, para tal, depende de outros fatores que são importantes, como os sentidos que as políticas atribuem às ideias de tempo integral e de educação integral. Afinal, as práticas consubstanciadas não podem ser separadas de suas orientações políticas, sociais e econômicas.

### 3. METODOLOGIA

O presente trabalho adota uma abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, voltada à análise da concepção e implementação da educação integral no Brasil, tomando o Programa Mais Educação como principal objeto de estudo. Segundo Gil (2008), a pesquisa qualitativa tem como propósito compreender os fenômenos em profundidade, considerando seus significados e relações contextuais, sem recorrer necessariamente à quantificação dos dados.

O delineamento metodológico caracteriza-se como exploratório e descritivo, uma vez que busca ampliar a compreensão sobre o fenômeno da educação integral e descrever suas características, fundamentos e desafios no contexto das políticas educacionais brasileiras. A pesquisa exploratória favorece o contato inicial com o tema e possibilita a formulação de hipóteses e categorias analíticas, enquanto a dimensão descritiva permite o registro sistemático das informações teóricas e normativas, contribuindo para a identificação de aspectos relevantes do objeto estudado.

A população de referência deste trabalho é composta pelo conjunto de documentos oficiais, relatórios institucionais e produções acadêmicas relacionadas à educação integral e ao Programa Mais Educação. A amostra foi definida de forma intencional, considerando materiais que apresentassem relevância teórica,

atualidade e correspondência direta com o tema. Foram analisados textos legais, diretrizes do Ministério da Educação, obras de autores clássicos e contemporâneos (como Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro, Paulo Freire, Gadotti, Marconi e Lakatos, Gil e Boaventura), além de artigos e dissertações disponíveis em bases acadêmicas.

A coleta de dados foi realizada por meio de levantamento bibliográfico e documental, abrangendo a identificação, seleção e leitura crítica das fontes. O levantamento buscou reunir produções que contribuíssem para a compreensão da trajetória histórica e conceitual da educação integral no Brasil, com especial atenção às ações e resultados do Programa Mais Educação. Após a coleta, os dados foram submetidos à análise de conteúdo, conforme propõe Bardin (2011), permitindo a categorização e interpretação das informações a partir dos eixos temáticos definidos no referencial teórico: fundamentos da educação integral, diretrizes do programa e desafios para sua consolidação como política pública.

#### **4. ANÁLISE E DISCUSSÃO**

O Programa Mais Educação foi instituído pela Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2017, no primeiro ano do segundo Governo do Presidente Lula. Na referida portaria, dentre algumas considerações para a implantação do programa, apresenta-se o artigo 34 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que determina “a progressiva ampliação do período de permanência na escola”.

Damos destaque a uma das finalidades do programa citado pela referida portaria: “ 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. Grifo nosso)

O programa do qual estamos nos referindo nasce com a perspectiva de alavancar a jornada escolar dos estudantes da educação básica, tanto que o mínimo de horas de atividades era de 15 semanais, sendo 3 horas por dia, que, quando somadas com as 4 horas de aula regular, totalizam 7 horas de atividades, número mínimo para se considerar jornada em tempo integral.

O Mais Educação foi, certamente, uma política pública interessante, com propósito importante e com opções de atividades extras que pudessem despertar os

interesses dos estudantes. Além de atividades pedagógicas, tinham também as esportivas, de artes, lazer, culturais, com o intuito de combater evasão, reprovação, distorção idade-série e, sobretudo, para melhoria do rendimento escolar.

Para Arroyo (2012) os programas de tempo integral, não se propõem apenas a ampliar o tempo, mas a reorganizar com racionalidade os tempos-espacos do viver a infância-adolescência, tornando-os mais próximos de um digno e justo viver, ao menos na totalidade dos tempos-espacos escolares.

Como ação direta do governo federal, por meio do Ministério da Educação, o programa incluiu em sua agenda política ações de implantação do tempo integral com foco especialmente nos alunos de baixo rendimento e em situação de vulnerabilidade social. Para tanto, foram pensadas ações/atividades que possibilitasse a permanência dos alunos no ambiente escolar, inclusive com a oferta de lanche e almoço e, ainda, com o repasse de recursos financeiros para os entes que aderiram ao programa. O mais educação tinha como orientações:

Contemplar a ampliação do tempo e do espaço educativo de suas redes e escolas, pautada pela noção de formação integral e emancipadora;  
Promover a articulação, em âmbito local, entre as diversas políticas públicas que compõem o Programa e outras que atendam às mesmas finalidades;  
Integrar as atividades ao projeto político-pedagógico das redes de ensino e escolas participantes;  
Promover, em parceria com os Ministérios e Secretarias Federais participantes, a capacitação de gestores locais;  
Contribuir para a formação e o protagonismo de crianças, adolescentes e jovens; Fomentar a participação das famílias e comunidades nas atividades desenvolvidas, bem como da sociedade civil, de organizações não governamentais e esfera privada; Fomentar a geração de conhecimentos e tecnologias sociais, inclusive por meio de parceria com universidades, centros de estudos e pesquisas, dentre outros; ·  
Desenvolver metodologias de planejamento das ações, que permitam a focalização da ação do Poder Público em territórios mais vulneráveis; e  
Estimular a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 17 DE 24 DE ABRIL DE 2007, art. 6º).

De acordo com Camurça (2013, p. 51) “a educação integral, na proposta do MEC, amplia tempos, espaços e conteúdos, aumentando a oferta educativa nas escolas públicas por meio de atividades optativas que foram agrupadas em macrocampos como acompanhamento pedagógico, meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos, cultura e artes, cultura digital, prevenção e promoção da saúde, educação científica, educomunicação e educação econômica e cidadania”.

A política discutida aqui, além de olhar para o aspecto pedagógico, como estratégia de melhoria do processo de aprendizagem, também apresenta um caráter social importante, tendo em vista seu objetivo de inclusão, principalmente para as famílias com maior vulnerabilidade, marca do governo da época. Além da equidade educacional, a redução de desigualdades e o aumento de oportunidades faziam parte do espectro do programa. Para muitos, inclusive para o governo, quanto mais tempo o aluno tem na escola, em tese, melhor será seu desempenho, esta é uma lógica que se apresenta como justificativa para a ampliação do tempo escolar.

Mas, como toda política pública, o programa não foi só de resultados favoráveis. Por certo, muitas ações não aconteceram conforme se esperava, principalmente quando se trata dos espaços para a realização das atividades tendo em vista que, em termos de estrutura, as escolas deixavam a desejar, inviabilizando algumas ações do programa. Além disso, o desempenho acadêmico dos alunos que participavam do programa também se coloca em questão, visto que os índices não melhoraram na mesma proporção dos investimentos feitos, sendo os monitores, responsáveis pela execução das atividades do programa, foco de crítica, seja por sua rotatividade ou dificuldade com as ações de sua responsabilidade.

De acordo com Cordeiro *et al* (2015, p. 8):

As escolas enfrentam alguns problemas para a implantação e efetivação do Programa Mais Educação. Um dos principais problemas enfrentados está relativo à infraestrutura das instituições. Visto que, as escolas não possuem um espaço físico que acolha os alunos no contraturno de suas aulas, pois, é preciso mais salas e espaços adequados para a realização de oficinas e acomodação dos alunos, como refeitórios, banheiros, áreas de descanso etc.

Segundo Soares, Brandolin e Amaral (2017) há uma rotatividade muito grande de monitores por serem reconhecidos como voluntários, sem vínculo empregatício e com valores remuneratórios muito baixos. Além disso, não há um acompanhamento sistemático por parte dos gestores das escolas. A formação dos monitores e a ausência de um aporte pedagógico mais sólido por parte da escola também se mostraram como desafios para que, de fato, houvesse a melhoria do processo de aprendizagem dos estudantes.

O programa, ao longo de sua existência, passou por modificações e aprimoramentos, como toda política pública, sendo avaliada, precisa mudar de rota. O governo Temer, no entanto, não deu continuidade como política de estado, porém

muitos municípios continuaram com as atividades na perspectiva da educação integral e da ampliação da jornada escolar. O fato é que a política em destaque inaugurou uma proposta importante de educação integral em tempo integral, ao passo em que possibilitou que as redes públicas de ensino experimentassem um modelo de educação com mais tempo na escola e com mais oportunidade para todos os seus alunos.

Com o objetivo de sistematizar e apresentar de forma clara as principais políticas públicas que estruturam a educação integral e a ampliação da jornada escolar no Brasil de acordo com esta pesquisa, elaborou-se uma planilha síntese contendo os dispositivos legais, programas e diretrizes mencionados ao longo do trabalho.

Tabela 1 - Principais Políticas Públicas de Educação abordadas ao longo da pesquisa.

| <b>Política / Documento</b>                                                   | <b>Ano</b> | <b>Descrição / Contribuição para a Educação Integral e Tempo Integral</b>                                                                                                                                                 |
|-------------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Constituição Federal (CF/88)                                                  | 1988       | Define como finalidade da educação o pleno desenvolvimento do educando, indicando a perspectiva de formação integral.                                                                                                     |
| Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394/1996            | 1996       | Estabelece que o ensino fundamental será progressivamente ministrado em tempo integral (art. 34, §2º), fundamentando a ampliação da jornada escolar.                                                                      |
| Plano Nacional de Educação (PNE 2001)                                         | 2001       | Estabelece metas gerais para expansão educacional, mas não inclui metas específicas para tempo integral.                                                                                                                  |
| Plano Nacional de Educação (PNE 2014–2024) – Lei nº 13.005/2014               | 2014       | Traz a Meta 6, determinando que 50% das escolas e 25% dos estudantes estejam em tempo integral até 2024.                                                                                                                  |
| Programa Mais Educação (PME)                                                  | 2007       | Principal política de indução da educação integral; amplia jornada escolar via atividades no contraturno, estruturadas em macrocampos (esporte, artes, acompanhamento pedagógico etc.).                                   |
| Novo Mais Educação                                                            | 2016       | Reformulação do PME, focando mais em melhoria do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, mantendo a lógica de jornada ampliada.                                                                                     |
| Base Nacional Comum Curricular (BNCC)                                         | 2017       | Documento normativo que define competências e aprendizagens essenciais, reforçando a formação integral dos estudantes independentemente da carga horária.                                                                 |
| Lei nº 14.640/2023 – Programa Escola em Tempo Integral (ETI)                  | 2023       | Institui política nacional para ampliar matrículas em tempo integral na educação básica, substituindo programas anteriores e orientando a educação integral como diretriz estrutural do MEC.                              |
| Guia para Elaboração da Política de Educação Integral em Tempo Integral (MEC) | 2024       | Documento orientador para estados e municípios implementarem políticas locais de tempo integral, com diretrizes como equidade, infraestrutura, currículo ampliado e participação comunitária.                             |
| Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)                                    | 1990       | Reforça a educação como direito e destaca a importância do desenvolvimento integral de crianças e adolescentes (embora não seja uma política específica de tempo integral, fundamenta a proteção e o direito à educação). |

Fonte: Elaborado pela autora (2025)

A planilha reúne informações essenciais sobre cada política pública, incluindo o ano de criação, a natureza da medida (lei, programa, plano nacional, documento orientador) e sua principal contribuição para a consolidação da educação integral. Com isso, torna-se possível compreender como cada instrumento influenciou a formulação e execução das ações voltadas à ampliação da jornada escolar, destacando os avanços, reorientações e desafios que marcam a trajetória da educação integral no país.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente estudo teve como propósito analisar a concepção e a implementação da educação integral nas políticas públicas brasileiras, tomando o Programa Mais Educação como eixo central de reflexão. A pesquisa buscou compreender de que maneira essa proposta contribuiu para a efetivação da formação integral dos estudantes e quais desafios se impuseram à sua consolidação como política de Estado.

Verificou-se que, embora o programa tenha representado um marco importante na ampliação do debate sobre a formação integral, sua implementação enfrentou dificuldades de ordem estrutural, financeira e pedagógica, que acabaram por restringir seu alcance e continuidade.

A hipótese inicialmente formulada (de que o Programa Mais Educação, apesar de seu potencial transformador, não se consolidou como política pública permanente em razão de entraves institucionais e de falta de articulação intersetorial) foi confirmada ao longo da análise. Observou-se que a efetivação da educação integral depende de uma compreensão mais ampla do papel da escola pública, de políticas consistentes de formação docente e de investimentos contínuos que garantam condições materiais e pedagógicas para a integração dos diferentes tempos e espaços educativos.

No campo acadêmico, recomenda-se que futuros estudos aprofundem a análise dos impactos do Programa Mais Educação no contexto da escola pública brasileira em dimensões específicas do desenvolvimento social dos municípios. Aliás, novas pesquisas poderiam aprofundar comparações do referido Programa entre a

Região Nordeste e demais regiões do país em especial a região Sul e Sudeste; contribuindo para avaliar e reduzir as desigualdades regionais no Brasil.

Por fim, considera-se que o tema da educação integral permanece aberto a novas investigações, especialmente no que se refere às experiências atuais de ampliação da jornada escolar, à integração curricular e à articulação entre escola e comunidade. Pesquisas futuras poderão aprofundar a compreensão sobre o impacto da educação integral na aprendizagem e no desenvolvimento humano, contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas e para a consolidação de uma educação verdadeiramente democrática e emancipadora.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel. **Programas de tempo integral: tempos, espaços e aprendizagens**. São Paulo: Cortez, 2012.

BEZERRA, Francisco; DIÓGENES, Pedro. **História da educação em tempo integral no Brasil: conceitos e práticas**. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, 2023.

BRANCO, Carlos. **A ampliação da jornada escolar ao colocar em questão o tempo de permanência dos alunos sob responsabilidade da escola**. Porto Alegre: Mediação, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União, Brasília, 26 jun. 2014.

BRASIL. **Lei nº 14.640, de 2023**. Institui o Programa Escola em Tempo Integral. Diário Oficial da União, Brasília, 2023.

BRASIL. **Guia Prático de Análise ex ante: Avaliação de Políticas Públicas**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2018.

CAMURÇA, Ana. **Educação integral: fundamentos e desafios**. São Paulo: Papirus, 2013.

CARDOSO, Marcos; OLIVEIRA, Ricardo. **Educação integral e tempo integral: conceitos, políticas e práticas**. São Paulo: Cortez, 2021.

CAVALIERE, Fernanda. **Educação integral: proposta, prática e desafios**. São Paulo: Cortez, 2007.

COELHO, Elisa; CAVALIERE, Fernanda. **Educação integral e jornada escolar ampliada: propostas e limites**. Campinas: Autores Associados, 2002.

CORDEIRO, Rafael; et al. **Avaliação do Programa Mais Educação: desafios e resultados**. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

GONÇALVES, Alexandre. **Políticas públicas e educação integral**. São Paulo: Cortez, 2005.

GONÇALVES, Alexandre. **Educação, políticas públicas e exclusão social**. Belo Horizonte: Autêntica, 2008.

MARCONI, Maria Aparecida; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOLL, Luis. **Políticas de ampliação da jornada escolar no Brasil**. Brasília: Ministério da Educação, 2012.

SOUZA, Carlos. **Avaliação de políticas públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

SOARES, Paulo; BRANDOLIN, Ana; AMARAL, Ricardo. **Monitores no Programa Mais Educação: formação e desafios**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2017.

CHARLOT, Bernard. **Educação e desenvolvimento do pensamento**. Lisboa: Dom Quixote, 1996.