

# Políticas de ampliação da jornada escolar: fundamentos e proposições

*Extended school day policies: fundamentals and proposals*

*Políticas de ampliación de la jornada escolar: fundamentos y  
proposiciones*

**Cláudia da Mota Darós Parente<sup>1</sup>**

Universidade Estadual Paulista, Professora.

<https://orcid.org/0000-0003-0250-8935>

**Resumo:** Este ensaio teve como objetivo analisar alguns fundamentos que embasam a formulação e a implementação de políticas de ampliação da jornada escolar: articulação entre educação formal e educação não formal, ideia de cidade educadora, noção de território educativo, noção de intersectorialidade, enfoque de relações intergovernamentais e abordagem de redes de políticas. O conhecimento empírico mostra que esses aspectos, no todo ou em parte, têm fundamentado estratégias políticas em vigor em alguns países. A articulação entre esses seis fundamentos possibilitou a elaboração de um esquema analítico denominado Enfoque Integrador. Esse enfoque é, ao mesmo tempo, modelo de análise e modo de gestão de políticas públicas, o que permitiu a sistematização de algumas proposições à formulação e implementação de políticas de ampliação da jornada escolar.

**Palavras-chave:** Jornada escolar. Educação em tempo integral. Análise de política pública. Política educacional.

**Abstract:** *This essay aims to analyze some fundamentals that support the formulation and implementation of extended school day policies: integration between formal and non-formal education, idea of educating city, notion of educational territory, notion of intersectoriality, intergovernmental relations approach and policy network approach. The empirical knowledge shows that these aspects, in whole or in part, have supported political strategies in some countries. The integration of these six fundamentals made possible the elaboration of an analytical scheme called Integrative Approach. This approach is, at the same time, a model of analysis and management of public policies, which allowed the systematization of some proposals for the formulation and implementation of extend school day policies.*

**Keywords:** *School day. Full-time education. Public policy analysis. Education policy.*

<sup>1</sup> Pós-doutora pela Universidad de Salamanca, Espanha; Doutora e Mestre em Educação pela Universidade Estadual de Campinas.

**Resumen:** *Este ensayo tiene como objetivo analizar algunos fundamentos que embasan la formulación y la implementación de políticas de ampliación de la jornada escolar: integración entre educación formal y educación no formal, idea de ciudad educadora, noción de territorio educativo, noción de intersectorialidad, enfoque de las relaciones intergubernamentales y abordaje de redes de políticas. El conocimiento empírico muestra que esos fundamentos, en el todo o en parte, han embasado estrategias políticas presentes en algunos países. La integración entre esos seis fundamentos permitió la elaboración de un esquema analítico denominado Enfoque Integrador. Ese enfoque es, al mismo tiempo, modelo de análisis y modo de gestión de políticas públicas, lo que ha permitido la sistematización de algunas proposiciones para la formulación y la implementación de políticas de ampliación de la jornada escolar.*

**Palabras clave:** *Jornada escolar. Educación a tiempo completo. Análisis de política pública. Política educativa.*

Recebido em 10 de setembro de 2019

Aceito em 16 de março de 2020

Publicado em 30 de julho de 2020

## 1 INTRODUÇÃO

No contexto internacional, políticas de ampliação da jornada escolar vêm sendo formuladas e implementadas com embasamento em diferentes fundamentos, sob diferentes argumentos e por meio de distintas estratégias político-pedagógicas, a depender de cada país, de seus processos históricos, necessidades, interesses e demandas socioeducativas e culturais, assim como de suas possibilidades em termos de recursos físicos, econômicos, materiais e humanos.

Neste ensaio, o termo política de ampliação da jornada escolar refere-se a políticas/ações que, de forma geral, ampliam o tempo do aluno na escola ou em instituições socioeducativas, públicas ou privadas, em atividades curriculares ou extracurriculares, compulsórias ou facultativas.

A revisão da literatura indica que a temática da ampliação da jornada escolar ganhou evidência internacional na década de 1980, em virtude da publicação de um informe americano que recomendava a ampliação do tempo do aluno na escola (UNITED STATES OF AMERICA, 1983). Posteriormente, outro informe americano novamente recomendava mais tempo na escola, porém “[...] não para fazer mais do mesmo, mas para usar todo o tempo de maneiras novas, diferentes e melhores.” (UNITED STATES OF AMERICA, 1994, p. 8, tradução nossa).

A ideia de uso eficiente do tempo repercutiu mundialmente e suscitou reformas educacionais em países da América Latina, a exemplo de Argentina, Brasil, Colômbia, Chile, México, Uruguai e Venezuela (MARTINIC, 2015). Muitos países europeus também passaram a investir na oferta de atividades extracurriculares e/ou de serviços complementares que ampliam o tempo diário do aluno na escola ou em instituições socioeducativas (de forma compulsória ou facultativa), a exemplo de Alemanha, Áustria, Espanha, Finlândia e Portugal (PFEIFER; HOLTAPPELS, 2008; GEPPERT; BAUER-HOFMANN; HOPMANN, 2012; PULKKINEN, 2016; PIRES, 2012; PARENTE; LÁZARO HERRERO, 2019). Em vários países, são ações que tiveram início nas últimas décadas; em outros, são tempos socioeducativos mais remotos que se remodelaram por meio de novas estratégias político-pedagógicas e diante de novos contextos e demandas.

No Brasil, é possível sistematizar três períodos importantes quanto à temática da jornada escolar: 1) no começo do século XX, a escola de “dia inteiro” foi substituída pela escola de meio período e de jornada reduzida (SOUZA, 1999); 2) durante o século XX, em meio à generalização dos turnos escolares, surgiram experiências isoladas e residuais que ampliaram a jornada escolar diária (ÉBOLI, 1969; MIGNOT, 1989); 3) principalmente a partir do início do século XXI, disseminaram-se políticas e ações de ampliação da jornada escolar em diferentes contextos nacionais (MOLL, 2012).

Ao longo dos três períodos citados, como característica muito peculiar da educação brasileira, passou-se à defesa do que se convencionou denominar “educação integral em tempo integral”, como forma de recuperar a escola de turno único, ampliar a jornada que havia sido reduzida e garantir formação integral a crianças, adolescentes e jovens.

Desde 2014, no Brasil, vigora um esforço nacional para ampliar a educação em tempo integral, oferecendo uma jornada de, no mínimo, sete horas, atingindo, pelo menos, 50% das escolas públicas e, no mínimo, 25% dos alunos matriculados na educação básica (BRASIL, 2014). O país possui atualmente 17,4% de seus alunos em jornada integral e 82,6% em jornada parcial (BRASIL, 2018).

Em razão de a temática da ampliação da jornada escolar estar na agenda político-educacional em âmbito nacional e internacional e do aumento de políticas com esse perfil, vem crescendo o interesse de pesquisadores em analisá-las.

Nosso acúmulo teórico e empírico, por meio da análise de diferentes políticas em vigor no contexto brasileiro e no contexto internacional, mostrou que existem muitos caminhos para a ampliação da jornada escolar. Isso porque os tempos escolares são construções sócio-históricas e culturais (ESCOLANO BENITO, 1992; PARENTE, 2010).

No Brasil, a oferta da educação em tempo integral<sup>2</sup> pode ocorrer de diferentes formas. Estudos sobre as políticas que vêm sendo implementadas no País mostram que, geralmente: são políticas parciais, ou seja, não abrangem a totalidade das escolas ou de seus alunos; são financiadas majoritariamente com recursos públicos e gestadas pelo setor educativo, embora cresçam as relações intersetoriais e as relações público-privadas; são políticas baseadas em argumentos que articulam o social e o pedagógico; são políticas centradas na escola, embora cresçam ações que promovem a articulação com outros espaços, públicos ou privados, já que nem sempre há condições físicas e materiais na própria escola; por fim, são políticas nas quais há diferentes arranjos em termos de profissionais (vínculos e formação) e de organização curricular (PARENTE, 2016, 2017, 2019).

Por sua vez, em países da União Europeia é possível encontrar inúmeras ações denominadas *extended school day policies*, com ações de ampliação da jornada antes e depois da escola (*before and after school activities*).<sup>3</sup> Na Espanha, por exemplo, existe a oferta de atividades extraescolares e serviços complementares (facultativos aos alunos), ações que ampliam o tempo do aluno na escola (PARENTE; LÁZARO HERRERO, 2019). Em países da América Latina, como Chile, Argentina e Uruguai, são encontradas as chamadas *escuelas de tiempo completo*.<sup>4</sup>

Em nossos estudos comparados sobre as políticas presentes em diferentes cenários (escolas, municípios, estados, países e regiões), ademais da construção de tipologias e classificações, tem sido possível detectar diferenças e similitudes (FERRER JULIÁ, 2001) com relação à ampliação da jornada escolar. Esse tipo de análise também possibilita identificar o que é próprio de cada cenário frente à sua história e o que é recorrente e emerge como tendência em função de movimentos históricos, políticos, culturais e econômicos que ultrapassam as fronteiras nacionais.

Diante do conhecimento empírico e da análise de diferentes características e especificidades de políticas em vigor em distintos contextos e países, vimos indagando sobre os principais fundamentos que sustentam as opções político-pedagógicas dos *polycymakers*; se os fundamentos encontrados em alguns cenários brasileiros também são encontrados em outros países, ainda que resultem em estratégias político-pedagógicas diferentes; e se, como

<sup>2</sup> Sobre o caso brasileiro, analisamos a temática há mais de 10 anos, o que possibilitou, entre outras produções, a criação de uma tipologia de políticas de educação em tempo integral, disponível em Parente (2016).

<sup>3</sup> Sobre *extended school day policies*, desenvolvemos a pesquisa *Modelos e experiências de jornada escolar na União Europeia: contribuições para a análise das políticas de educação integral em tempo integral no Brasil*, durante os estudos de Pós-Doutorado na Universidad de Salamanca, Espanha, com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

<sup>4</sup> Sobre diferentes experiências internacionais de ampliação da jornada escolar, incluindo países da América Latina e Estados Unidos, estamos desenvolvendo a pesquisa *Políticas de Ampliação da Jornada Escolar no Contexto Internacional: contribuições para a análise da educação em tempo integral no Brasil*.

pesquisadora de políticas públicas, seria possível sistematizar proposições à formulação e à implementação de políticas na área.

Nossas análises mostraram que as políticas de ampliação da jornada escolar vêm desencadeando estratégias político-pedagógicas que, entre outras características: ampliam a noção de educação; atendem demandas familiares e laborais, com conseqüente ampliação da função social da escola; estreitam as relações entre escola e outras instituições socioeducativas; articulam recursos, agentes e instituições públicas e privadas. Identificamos que tais estratégias estão ancoradas em alguns fundamentos. Assim, neste ensaio, nosso objetivo é analisar alguns fundamentos que embasam a formulação e a implementação de políticas de ampliação da jornada escolar, quais sejam: 1) articulação entre educação formal e educação não formal; 2) ideia de cidade educadora; 3) noção de território educativo; 4) noção de intersetorialidade; 5) enfoque de relações intergovernamentais; 6) abordagem de redes de políticas. São fundamentos que temos visto sustentando algumas políticas presentes nos cenários nacionais e internacionais.

O presente ensaio, embasado no campo de análise de políticas públicas (MULLER, SUREL, 2002; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013), parte do pressuposto de que é importante investir em estudos que, por um lado, subsidiem a análise de políticas públicas na área (*public policy analysis*) e, por outro, contribuam para o processo decisório de formulação e de implementação de políticas de ampliação da jornada escolar (*policy-making process*). O objeto de estudo da análise das políticas públicas são as decisões políticas dos governos, os problemas que levaram a essas decisões, as soluções formuladas e seu processo de implementação.

A análise das políticas públicas parte de contributos teóricos gerais [...], define um campo de estudos específico pluridisciplinar e abre espaço ao desenvolvimento de [...], modelos [...], que permitem explicar e pensar as políticas públicas, permitem compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública e analisar as suas continuidades e rupturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento, e identificar a multiplicidade de fatores e forças que formam os processos reais das políticas públicas. (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017, p. 12).

Por sua vez, sabe-se que o processo de tomada de decisão política possui uma racionalidade limitada em razão de fatores endógenos e exógenos. Numa visão mais racional, é possível cercar-se de conhecimentos para melhorá-lo; numa visão mais incremental, é possível compreender o processo de decisão política como ação contínua, com ajustes e negociações sucessivas. Independentemente da visão que se sobressaia, o pesquisador pode analisar cientificamente as ações dos decisores políticos e suas escolhas (ARAÚJO; RODRIGUES, 2017).

Compreende-se, portanto, que a exposição de alguns fundamentos que temos visto sustentando algumas estratégias de ampliação da jornada escolar traz à tona elementos que explicam alguns aspectos das políticas em vigor. A exposição desses fundamentos, além de explicar a escolha de algumas estratégias político-pedagógicas, pode trazer contribuições aos *policymakers* nas futuras decisões políticas. Assim, por meio da articulação entre os seis fundamentos, formaliza-se um modelo de análise de políticas denominado Enfoque Integrador, a partir do qual serão sistematizadas proposições para a formulação e a implementação de políticas de ampliação da jornada escolar.

## 2 ARTICULAÇÃO ENTRE EDUCAÇÃO FORMAL E EDUCAÇÃO NÃO FORMAL

A análise de políticas de ampliação da jornada escolar nos cenários nacional e internacional identificou que algumas estratégias político-pedagógicas têm como fundamento a articulação entre educação formal e não formal.

Há tempos prevalece a ideia de que a educação não ocorre apenas na família e na escola, ocorre no mundo. No entanto, era necessário nomear essa ideia. Trilla<sup>5</sup> (2000) faz referência a Philip Coombs<sup>6</sup> (1968, p. 9, tradução nossa), autor que teria sido o primeiro a conceituar o termo educação não formal para diferenciar processos educativos distintos daqueles que ocorrem na escola, ou seja, “todos aqueles programas e processos sistemáticos de educação e formação que estão fora da educação formal.”

Mais adiante, Coombs e Ahmed (1974), ao defenderem a noção de educação como aprendizagem contínua, que ocorre da infância à vida adulta e que envolve diferentes métodos e recursos, distinguiram a educação de três diferentes formas: educação informal, educação formal e educação não formal. Para eles, educação informal é um processo no qual, ao longo da vida, cada pessoa adquire conhecimentos, atitudes e experiências, seja em casa, no trabalho, no convívio com familiares e amigos e por meio dos meios de comunicação. Por essas características, a educação informal é não sistemática. Já a educação formal estaria representada pelo “sistema educativo altamente institucionalizado, cronologicamente gradeado e hierarquicamente estruturado.” Por último, a educação não formal se caracteriza por “qualquer atividade educacional organizada, sistemática, realizada fora do sistema formal para fornecer determinados tipos de aprendizados [...]” (COOMBS; AHMED, 1974, p. 8-9, tradução nossa).

<sup>5</sup> Jaime Trilla Bernet é uma das principais referências sobre educação não formal na Espanha. Investiga a temática desde a década de 1980.

<sup>6</sup> O conceito foi expresso pelo autor na Conferência Internacional *The World Educational Crisis*, realizada em 1967, na Virginia, EUA.

Conforme Trilla (1998, p. 30), apesar da grande relevância da instituição educativa, esta ocupa apenas uma parte do universo educativo. Outros tipos de processos educativos coexistem na sociedade e estariam contidos nos conceitos de educação informal e educação não formal. Para o autor, educação não formal é um *“conjunto de procesos, medios e instituciones específica y diferenciadamente diseñados en función de explicitos objetivos de formación o de instrucción”* e que não fazem parte do sistema formal de ensino.

De acordo com o autor, a educação não formal é bastante ampla e heterogênea e pode envolver, entre outras, atividades de complementação da escola e atividades relacionadas ao tempo livre. O autor estabeleceu critérios para classificação e compreensão dos âmbitos da educação não formal, ainda que, por vezes, existam proximidades e até confusão entre seus âmbitos e a educação formal.

Trilla (1998) sistematiza as relações entre educação formal e educação não formal da seguinte forma: 1) relações de complementaridade (os dois tipos complementam-se); 2) relações de suplência (às vezes, uma assume tarefas que, historicamente, pertenciam à outra); 3) relações de substituição (às vezes, há substituições de funções historicamente construídas); 4) relações de reforço e colaboração (atuam em colaboração; uma pode reforçar o cumprimento dos objetivos da outra); 5) relações de interferência (diante de um ideal de separação entre educação formal e educação não formal é possível que uma interfira na outra).

Quanto às instituições e agentes educativos que atuam no âmbito da educação não formal, o autor ressalta que muitos processos são pensados justamente em função do horário escolar, ou seja, para que atuem de forma complementar à escola e no tempo livre de crianças, adolescentes e jovens. Algumas dessas instituições são públicas ou dependem das administrações públicas; outras surgem por iniciativas da sociedade civil, no âmbito do associativismo, elementos defendidos pelo autor; por fim, existem também instituições privadas de educação não formal com finalidades de lucro.

O fato é que, em diferentes cenários, as instituições de educação não formal existem e cumprem funções sociais por meio de ações socioeducativas a crianças, adolescentes e jovens. No entanto, nem sempre há diálogo entre as instituições de educação formal e de educação não formal.

A título de ilustração, no Brasil, existem muitas instituições socioeducativas que atuam no âmbito da educação não formal (GOHN, 1999) e, geralmente, vinculam-se à filantropia e ao terceiro setor (FERNANDES, 2002), embora também possam ser parte da oferta estatal. No contexto europeu, alguns países possuem os chamados *after school centres*, instituições socioeducativas que atendem crianças e adolescentes em idade de escolarização e que podem atuar de forma articulada ou complementar à educação escolar. É o caso de países como Alemanha e Dinamarca.

No atual contexto de proliferação de políticas de ampliação da jornada escolar, algumas delas promovendo a articulação entre educação formal e não formal, é preciso compreender a trajetória histórica dessas relações, a forma como essas instituições surgiram em cada país, as motivações dessas relações e as possibilidades que emergem por meio delas.

Portanto, quanto à formulação e à implementação de políticas públicas na área, pode-se propor os seguintes questionamentos: 1) Existem instituições de educação não formal? 2) Quais funções desempenham na formação de crianças, adolescentes e jovens no contexto atual? 3) De que forma essas instituições interagem com a instituição escolar? 4) É possível formular e implementar políticas de ampliação da jornada escolar que articulem processos, instituições e agentes que atuam na educação formal e na educação não formal?

### 3 IDEIA DE CIDADE EDUCADORA

Os estudos sobre políticas de ampliação da jornada escolar remetem às transformações da escola, de seus tempos, de seu currículo, de seus profissionais e de suas práticas pedagógicas. No entanto, as transformações da escola inserem-se em contextos e discussões mais amplas que produzem consequências para a educação escolar e para as políticas educativas, a exemplo das mudanças na concepção de educação e na concepção de Estado.

A classificação dos diferentes tipos de educação, ao trazer à tona os diversos processos educativos, remete à ideia de que a sociedade tem uma função educativa. Trilla (1990, 2000), antes de sistematizar os princípios que regem a ideia de cidade educadora, faz menção a dois autores que teriam contribuído para a origem do termo: Torsten Husén,<sup>7</sup> que utilizou o termo “sociedade de aprendizagem”, na década de 1970; e Edgar Faure,<sup>8</sup> que utilizou a expressão “cidade educativa”, também no mesmo período.

Para Husén (1990), a cidade oferece oportunidades educativas decorrentes dos sistemas educativos formais e de outras formas de educação não convencional. Diante da fragmentação das ações educativas, é preciso investir na cooperação e na coordenação de ações, responsáveis e instituições.

<sup>7</sup> Torsten Husén é autor do livro *The Learning Society*, publicado em 1974. Foi professor na Universidade de Estocolmo, Suécia, e consultor da Organização para a Educação, a Ciência e a Cultura das Nações Unidas (Unesco).

<sup>8</sup> Edgar Faure foi Primeiro-Ministro na França na década de 1950. Atuou como presidente da Comissão Internacional de Desenvolvimento da Educação, na Unesco, tendo produzido o Informe que deu origem ao livro *Aprende a Ser*, publicado em 1972.



Segundo Faure (1973, p. 40), “*si aprender es el asunto de toda una vida [...]*”, além de rever os sistemas educativos, é preciso “*pensar en el plano de una ciudad educativa*.”

Ao fazer a introdução da obra *La Ciudad Educadora*, Trilla (1990) participa de um movimento de sistematização teórica em torno do que chamou de “teoria da cidade educadora”. A obra citada foi elaborada para fundamentar teoricamente o I Congresso Internacional de Cidades Educadoras, realizado em 1990, em Barcelona.

Trilla (1990, p. 16-18) oferece vários argumentos que sustentam a ideia de cidade educadora. A cidade é, ao mesmo tempo, “*entorno, agente y contenido*”: aprende-se “*en la ciudad*”, “*de la ciudad*” e “*la ciudad*”. O conceito de cidade educadora sintetiza a complexidade do fenômeno educativo, já que capta “*[...] la naturaleza múltiple y diversa del proceso educativo [...]; las fuentes de conocimiento [...]; las experiencias y relaciones posibles indefinidamente diversas y renovadas*.” Essa complexidade remete à inter-relação entre processos educativos formais, não formais e informais. No entanto, o conceito de cidade educadora supõe um sistema que carece de integração e planejamento; não é “*una simple agregación o amontonamiento de instancias educativas [...], sino de la acción combinada de todos ellos*.” Assim, são necessários “*[...] planteamientos educativos globales e integradores*,” de modo a garantir o “*carácter sistémico y sinérgico de la ciudad educadora*.” O conceito de cidade educadora “*pretende abarcar todas las dimensiones de la idea de educación integral*”, ou seja, deve perseguir “*una formación que abarque armoniosamente todas las dimensiones de la personalidad humana*.” Educação integral significa “*formación intelectual, física, estética y moral, formación para el trabajo y para el ocio, adquisición de conocimientos, de destrezas, de hábitos, de actitudes y de valores*.” (TRILLA, 1990, p. 16-18).

Do I Congresso Internacional de Cidades Educadoras resultou a Carta das Cidades Educadoras, reformulada no III Congresso (Bologna, 1994) e no VIII Congresso (Gênova, 2004). De acordo com a Carta das Cidades Educadoras, de 2004, “a cidade oferece importantes elementos para uma formação integral [e, portanto], [...] suas instituições educativas formais, suas intervenções não formais [...] e informais [...] deverão colaborar, bilateral ou multilateralmente.” Para isso, é preciso construir “uma política educativa ampla [...] compreendendo todas as modalidades de educação formal, não formal e informal [...]” A administração pública deve estimular o associativismo e “a participação cidadã [...] a partir das instituições e organizações civis e sociais, tendo em conta as iniciativas privadas e outros modos de participação espontânea.” Deve, ainda, investir nos “espaços, equipamentos e serviços públicos [...], prestando uma atenção especial à infância e à juventude.” (ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS, 2004, p. 3-9).

Como resultado do I Congresso, em 1994, foi criada a *Asociación Internacional de Cidades Educadoras* (AICE), da qual, atualmente, participam 488 cidades de 36 países.

Para além de associações, congressos e cartas, marcos importantes para a disseminação da ideia de cidade educadora, o que está explícita nessa perspectiva é uma forma de compreender a cidade e identificar suas potencialidades educativas.

Os elementos expostos podem atuar como fundamentos e bases para a formulação e a implementação de diferentes estratégias político-pedagógicas associadas a políticas de ampliação da jornada escolar. Partindo-se da ideia de cidade educadora é possível identificar, na prática, as potencialidades educativas da cidade, bem como suas necessidades. Nessa sistematização, ver-se-á que a escola, em alguns contextos, tem um papel importante diante de um cenário repleto de alternativas (museus, praças, parques, teatros, cinemas, centros esportivos, clubes, etc.); em outros contextos, a escola, além de seu papel fundamental com relação à educação formal, é um dos únicos espaços (se não o único) que cumpre uma função educativa.

Por isso, em alguns cenários, algumas estratégias político-pedagógicas de ampliação da jornada escolar são formuladas e implementadas para além da escola, de seu espaço e de suas funções; são decisões políticas que não se restringem apenas à escola, mas envolvem outros espaços educativos e atingem outros setores da sociedade. Esse movimento tem sido visto no contexto brasileiro e no cenário internacional. A grande diferença parece ser a motivação: no Brasil, por exemplo, a busca por outros espaços (não escolares) ocorre, geralmente, em razão da insuficiência de recursos físicos; em países desenvolvidos que não apresentam problemas com a materialidade, a busca por outros espaços coaduna-se à abrangência do conceito de educação, o que repercute nas intencionalidades educativas com relação aos sujeitos da educação. Na Espanha, por exemplo, berço do surgimento do movimento das cidades educadoras, a existência e o uso de equipamentos públicos e de diferentes espaços culturais possibilitam a visualização da ideia de cidade educadora.

A ideia de cidade educadora pode ser elemento impulsionador e fortalecedor de novos espaços, processos e agentes educativos, inclusive valorizando cada vez mais a escola e estimulando a articulação entre educação formal e educação não formal.

Diante da ideia de cidade educadora, no que se refere à formulação e à implementação de políticas públicas, cabe questionar: 1) Como a cidade pode colaborar com a função socioeducativa que não está restrita à instituição escolar?; 2) Como a cidade pode colaborar para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens?; 3) Quais espaços e ações existem na cidade e que podem contribuir para a formulação de um projeto socioeducativo amplo e integrado?

## 4 NOÇÃO DE TERRITÓRIO EDUCATIVO

Por meio da articulação entre educação formal e não formal ou por meio da articulação entre instituições, espaços e agentes públicos ou privados, existe um terceiro elemento que fundamenta algumas políticas de ampliação da jornada escolar: a noção de território educativo.

O termo territorialização ou territorialidade tem diferentes sentidos. Diante do fenômeno da globalização e dos processos de desterritorialização, a territorialização pode associar-se à revalorização do nacional (em contraposição ao internacional) e do local (em contraposição ao global). No entanto, a territorialização pode ser vista também como novo modo de governança, fazendo surgir políticas públicas territorializadas.

No campo da política pública, Figueiredo (2009, p. 4-6), investigador português, define territorialização de políticas públicas (TPP) ou políticas públicas de base territorial (PPBT) (*territory-focused or based public policies*) como a implementação de políticas formuladas “para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e actores identificados com tal território.” Conforme o autor, para a formulação de uma política pública de base territorial são necessários quatro elementos estruturantes: um território pertinente; programas de impacto para o território; quadros estratégicos; e participação dos atores locais. A noção de territorialidade, portanto, está articulada à localização da política, à melhoria do desenvolvimento territorial e ao fortalecimento de seus sujeitos.

O termo territorialidade e a formulação de políticas pensadas por meio de uma dimensão territorial têm sido mencionados, sobretudo, em estudos nas áreas de serviço social e saúde.

Na área da educação, é possível encontrar estreita associação entre a noção de território e a ideia de cidade educadora. Alfieri<sup>9</sup> (1990, p. 165-168), que participou das reflexões sobre cidade educadora, ressalta que é “*deber de la administración encontrar en el territorio ciudadano el mayor número posible de recursos culturales a fin de ponerlos a disposición de los enseñantes*”, já que a tarefa educativa “*no puede ser confiada únicamente a la institución escolar y a sus escasas posibilidades*.” O autor propõe uma articulação entre escola e entorno por meio de uma cooperação política. Para ele, primeiramente, é preciso identificar as potencialidades existentes no território e, a partir disso, que seja devidamente estruturado e equipado para colocar à disposição das crianças e jovens ações durante o horário não escolar. Na visão do autor, é preciso estimular o associativismo a formar parte de um “sistema educativo integrado”, coordenado pela administração pública. O autor ainda

<sup>9</sup> Fiorenzo Alfieri, pesquisador italiano, publicou sobre a chamada *Scuola a Tempo Pieno*, iniciada na década de 1970.

recomenda que, em cada território, sejam feitos mapas educativos para melhor visualização dos espaços físicos disponíveis e identificação das experiências existentes e/ou necessárias. Por fim, assinala que seria um grande avanço criar um território com função educativa, para além da escola, formado por instituições públicas e privadas.

No contexto brasileiro, recentemente, a noção de território educativo difundiu-se durante a implementação do Programa Mais Educação, programa federal destinado à ampliação da jornada escolar por meio de atividades artísticas, culturais e esportivas (BRASIL, 2007, 2010), e também por meio da difusão de experiências em “microterritórios”, a exemplo do chamado “bairro-escola”.

No âmbito internacional, pode-se fazer menção a Portugal e França. As escolas portuguesas (primeiro ciclo do ensino básico) devem oferecer Atividades de Enriquecimento Curricular (AEC), embora sejam de frequência facultativa aos alunos. Essas atividades podem ocorrer no espaço escolar, mas também em outros espaços existentes na comunidade. No caso francês, as escolas possuem a quarta-feira à tarde livre. Nesse dia, há oferta de atividades extracurriculares por meio de um Projeto Educativo Territorial. São atividades culturais, esportivas e artísticas que podem ocorrer na escola ou em outros locais públicos.

Infelizmente, em muitos contextos, ainda persiste uma concepção restrita de espaço educativo, reduzida à instituição escolar. Isso porque, em certos cenários, a exemplo de algumas localidades brasileiras, a educação básica, pública e de qualidade sequer foi universalizada. Nesses contextos, ainda vigoram políticas de governo caracterizadas por fragilidades e descontinuidades, o que impacta numa escola que ainda não tem as condições mínimas de cumprir a sua função social. Muitos advertem sobre os riscos de se buscarem outros espaços e, como resultado, ter um agravamento dos descasos com a educação escolar.

Diante da ideia de território educativo, e identificando potencialidades e perspectivas nesse fundamento, é preciso investir no planejamento de políticas de ampliação da jornada escolar que articulem educação formal e educação não formal, espaços escolares e não escolares, formando um território educativo, ou seja, uma ação político-educativa organizada num determinado território, articulando processos, espaços e agentes educativos. Essa ação planejada pode ocorrer no âmbito de um bairro ou de uma cidade, a depender de cada contexto. Num movimento de cima para baixo (*top-down*), pode-se pensar em diretrizes e estratégias políticas que orientem o processo de planejamento territorial. Num movimento de baixo para cima (*botton-up*), pode-se questionar: 1) O entorno da escola possui recursos socioeducativos (processos, espaços, agentes) que podem contribuir para a melhoria da oferta escolar? 2) Quais os arranjos possíveis e necessários para a formulação e a implementação de uma política pública que integre e amplie os recursos existentes rumo à formação integral de crianças, adolescentes e jovens em fase de escolarização obrigatória?

## 5 NOÇÃO DE INTERSETORIALIDADE

O conceito de educação exposto inicialmente demonstra que ela não está restrita nem à escola nem à política educacional. Não sem razão, portanto, alguns países vêm desenhando políticas de ampliação da jornada escolar fundamentadas na noção de intersectorialidade.

A noção de intersectorialidade no âmbito da política pública surgiu em contraposição à setorialidade sob o argumento de que a forma como as políticas públicas estão organizadas, por setor (educação, saúde, serviço social, cultura, esporte etc.), apresenta fragilidades em termos de atendimento às demandas da população. A gestão pública setorial tem como pressuposto a organização por setor e a materialização de órgãos e políticas setoriais. Isso significa que um mesmo grupo populacional pode ser atendido por diferentes setores, instituições e profissionais, de forma complementar ou concorrente, sem que haja articulação entre eles.

Formular e implementar políticas públicas por meio de relações intersectoriais (*intersectoral actions*) são estratégias de ordem técnica, política e de gestão. Diante das fragilidades da ação setorial passou-se a argumentar que uma política intersectorial poderia ser mais eficaz (atingir objetivos), mais eficiente (relação custo-benefício) e mais efetiva (atendimento à população com qualidade). Com isso, a intersectorialidade passou a ser uma alternativa, um novo paradigma e um novo modelo de gestão pública. Nesse novo modelo, as especificidades de cada setor permanecem (instituições, agentes e processos), mas precisam estar integradas, o que ocorre, muitas vezes, no âmbito de um território específico. Daí a articulação entre intersectorialidade e territorialidade.

Dubois, St-Pierre e Veras (2015, p. 2936, tradução nossa), ao revisarem a literatura sobre a temática, entre outros conceitos de ação intersectorial, destacaram: “trabalho com mais de um setor da sociedade para atuar em uma área de interesse compartilhado.” Essa ação “pode incluir departamentos governamentais como saúde, educação, meio ambiente e justiça [além de] cidadãos comuns; sociedades ou organizações sem fins lucrativos; e negócios.” A literatura indicou, ainda, que a ação intersectorial existe para “*obter melhores resultados do que os obtidos trabalhando isoladamente.*”

A gestão intersectorial tem sido mais difundida no campo da saúde e do serviço social, e isso tem reflexos também no meio acadêmico. Apesar disso, as relações entre os diferentes setores no âmbito das políticas sociais não são recentes. No entanto, muitas vezes, as relações intersectoriais existentes são pontuais e restritas. A escola, por exemplo, recebe inúmeras demandas provenientes de outras áreas, já que é nesse local onde se

encontram muitos dos sujeitos denominados “público-alvo” das políticas sociais. Isso ilustra a potencialidade de formular e implementar políticas intersetoriais a partir dos sujeitos (crianças, adolescentes e jovens).

No Brasil, em alguns contextos, as áreas da cultura, do esporte, da saúde e do serviço social vêm estreitando vínculos com a área da educação para a elaboração de políticas de educação em tempo integral, para o enriquecimento curricular, para a oferta de atividades extracurriculares e para a elaboração de projetos conjuntos que resultam na participação de crianças em idade de escolarização obrigatória. A título de ilustração, o Programa Mais Educação, formulado em 2007, constituiu-se em uma ação interministerial/intersetorial, envolvendo os Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social, do Combate à Fome, do Esporte e da Cultura.

Infelizmente, diante da realidade dos turnos escolares e da ausência de espaços físicos, alguns estados e municípios brasileiros têm se fundamentado na ideia de intersetorialidade para maximizar recursos físicos, humanos e materiais, sem que as condições mínimas tenham sido estabelecidas. Compensar recursos é diferente de somar recursos.

Ter como fundamento a intersetorialidade não significa que as estratégias político-pedagógicas para a ampliação da jornada escolar devam ser de responsabilidade de outros setores, além do setor educativo. Mas é preciso garantir que as políticas sociais, entre elas a educação, estejam devidamente articuladas. Pode-se, também, ilustrar o caso da Irlanda. É um país que apenas recentemente iniciou ações para a oferta de *before and after school activities*. Para isso, o Ministério da Infância e da Juventude e o Ministério da Educação definiram um Plano de Ação para o cuidado de crianças em idade escolar.

Uma política de ampliação da jornada escolar que considere a noção de intersetorialidade poderá se aproximar do conceito de formação integral, superando tanto a fragmentação das dimensões que envolvem esse conceito quanto a fragmentação de políticas. Para isso, alguns questionamentos podem ser feitos: 1) Quais são as políticas sociais em vigor destinadas a crianças, adolescentes e jovens em fase de escolarização obrigatória? 2) De que forma tais políticas contribuem para a formação integral desses sujeitos? 3) É possível construir um projeto socioeducativo territorial por meio de ações intersetoriais?

## 6 ENFOQUE DE RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

As políticas de ampliação da jornada escolar vêm sendo materializadas por meio de diferentes estratégias político-pedagógicas que resultam, entre outros, de processos desencadeados no âmbito da gestão pública. Assim, a depender do modelo de gestão

existente em cada país, é possível ter políticas mais ou menos normatizadas, reguladas e padronizadas; maior ou menor espaço para a autonomia da escola e de seus agentes; maior ou menor aderência às demandas da escola e de seu território educativo.

Em muitos países, o debate sobre centralização e/ou descentralização traz à tona questões como: federalismo, autonomia, níveis de governo, divisão e/ou compartilhamento de responsabilidades e cooperação. Tais questões estão intimamente relacionadas à gestão pública, com consequências à formulação, à implementação e ao financiamento das políticas públicas.

Em alguns países, há grande desigualdade financeira em termos de regiões ou unidades federadas, o que repercute na oferta educativa e na equidade de oportunidades. Nesse contexto, disseminou-se o chamado enfoque de relações intergovernamentais (*intergovernmental relations*) (WRIGHT, 1978).

Grin, Abrucio e Berges (2018, p. 159) elucidam que as relações intergovernamentais “ocupam-se das interações (cooperação e/ou concorrência) entre entes governamentais cujos atributos, ações e atitudes moldam escolhas sobre a produção de políticas públicas.”

No campo da educação, embora o termo “relações intergovernamentais” não seja muito utilizado, estudos sobre descentralização, municipalização e financiamento educacional ilustram diferentes embates entre governo nacional e governos locais. Esses embates surgem, muitas vezes, em função das desigualdades regionais; das dificuldades e empecilhos à cooperação e ao compartilhamento de responsabilidades; de questões relativas à dependência financeira de governos locais em relação ao governo nacional; da desarticulação e/ou descontextualização de políticas; de políticas e ações concorrentes num mesmo território, inclusive com desperdício de recursos públicos (humanos, financeiros, materiais e físicos).

O enfoque das relações intergovernamentais, ao trazer à tona essas discussões, possibilita reflexões sobre como os governos podem se estruturar para oferecer de forma mais articulada, cooperada e coordenada políticas e ações mais efetivas.

No Brasil, existem muitos empecilhos ao regime de colaboração entre os entes federados. A realidade indica que ainda há grande desigualdade entre os estados da federação; muitos municípios apresentam grande dependência financeira de transferências intergovernamentais; muitas políticas federais, via adesão municipal, ocorrem de forma desarticulada e descontextualizada, imperando mais a possibilidade de recebimento de recursos adicionais do que propriamente a existência de demandas e necessidades; nos municípios persistem políticas e ações concorrentes, podendo três diferentes entes federados atuar num mesmo território, sem que haja nenhuma articulação. Daí a importância de compreender que o regime federativo envolve relações intergovernamentais para a oferta de educação em tempo integral e que estas precisam ocorrer de forma mais articulada e coordenada, a fim de que

as políticas e as ações sejam mais efetivas. A título de ilustração, recentemente, o Conselho Nacional de Educação dispôs sobre os Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE), definindo-os como estratégia e instrumento de gestão pública, com colaboração territorial horizontal entre os entes federados (BRASIL, 2012).

O Programa Mais Educação também foi concebido e operacionalizado com base no regime de colaboração entre União, Estados e Municípios, já que o governo federal prestava assistência financeira a escolas públicas de todo o País que aderissem ao programa. Outros países também utilizaram essa mesma lógica de relações intergovernamentais para disseminar ações de ampliação da jornada escolar, a exemplo de Alemanha e Portugal.

Assim, no âmbito das relações intergovernamentais, quanto à ampliação da jornada escolar, alguns questionamentos parecem pertinentes: 1) De que forma governo nacional e governo local podem construir um planejamento que demarque formas efetivas de colaboração, maximizando recursos financeiros, humanos, materiais e físicos para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens em fase de escolarização obrigatória? 2) Numa perspectiva territorial e intersetorial, qual seria o papel das instâncias nacionais e das instâncias locais?

## 7 ABORDAGEM DE REDES DE POLÍTICAS

A análise de políticas de ampliação da jornada escolar trouxe evidências de que essa “ampliação” vem ocorrendo de diferentes formas: em termos de educação (formal e não formal), de instituições (escolas e demais instituições), de espaços (escolar e não escolar), de agentes (profissionais da educação e outros) e de setores (educação e outros).

Historicamente, a educação formal no âmbito da escola pública integra a política educacional e se traduz por meio da ação direta por parte do Estado. Por sua vez, alguns dos fundamentos expostos mostraram o rompimento de alguns limites construídos ao longo da história com relação à educação e trouxeram à tona certos elementos, à primeira vista, dicotômicos: obrigatório e facultativo, curricular e extracurricular, formal e não formal, escolar e não escolar, profissionais da educação e outros tipos de profissionais, público e privado. No processo contínuo de construção desses limites, o próprio papel do Estado vai sendo redefinido.

No âmbito da política pública, entre outras possibilidades, pode-se concebê-la por meio de um enfoque multicêntrico, ou seja, o Estado é um agente importante no processo de decisão política, no entanto sua ação sofre a influência de uma multiplicidade de atores, individuais e institucionais, que não se restringem à esfera estatal. À medida que se passou a



ver a política pública sob essa ótica, disseminou-se a abordagem de redes de políticas (*policy network approach*).

Börzel (1997), pesquisadora alemã, definiu rede de políticas como um conjunto de relações que envolve grande variedade de atores com objetivos e interesses comuns, os quais compartilham recursos e cooperam entre si para alcançá-los. A abordagem de redes de políticas pode ser concebida tanto como um tipo de intermediação de relações entre atores quanto uma forma de governança. Sendo um tipo de intermediação de relações entre atores, ou seja, uma ferramenta analítica utilizada para analisar as relações entre Estado e organizações da sociedade civil, a abordagem de rede de políticas foi comumente disseminada por pesquisadores americanos e ingleses. Como forma de governança, a abordagem de rede de políticas atuaria como ferramenta para mobilização de recursos e atores, públicos e privados. Essa ferramenta foi inicialmente utilizada por pesquisadores alemães com a finalidade de melhorar a eficácia das políticas públicas.

Para compreender a abordagem de redes de políticas, algumas tipologias foram criadas por pesquisadores. É possível identificar redes de políticas estáveis e não estáveis (institucionalização); redes de políticas setoriais e intersetoriais (alcance das políticas); redes de políticas restritas ou abertas (participantes) (JORDAN; SCHUBERT, 1992 apud BÖRZEL, 1997, p. 8). Também é possível identificar redes de políticas com relação: aos atores participantes, à função da rede, à estrutura da rede, à institucionalização, às regras de conduta, às relações de poder e às estratégias dos atores (WAARDEN, 1992 apud BÖRZEL, 1997, p. 8).

Em síntese, a abordagem de rede de políticas tem como pressuposto a ideia de que vários atores participam do processo político decisório (estatais e não estatais). A discussão sobre as relações entre Estado e sociedade civil é bastante complexa. Em decorrência dos processos de globalização e da difusão do neoliberalismo, as discussões sobre o papel do Estado e as relações entre público e privado ganharam destaque. Paralelamente às correntes que defendiam o Estado Mínimo, a Terceira Via surgiu como alternativa, disseminando o fortalecimento da sociedade civil e de suas relações com o Estado (GIDDENS, 2007).

No contexto brasileiro, no que se refere à ampliação da jornada escolar, temos visto indícios de redes de políticas ainda de forma embrionária, a exemplos de relações público-privadas estabelecidas entre os agentes governamentais e instituições (com ou sem fins econômicos) para cessão de espaços físicos e contratação de serviços e profissionais. Do ponto de vista legal, a institucionalização dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2012), por exemplo, vai ao encontro dessa proposição. A Resolução do Conselho Nacional de Educação que dispôs sobre essa estratégia de gestão faz menção à “participação de instituições privadas e não-governamentais, mediante convênios ou termos de cooperação, sem que isso represente a transferência de recursos públicos para estas instituições e organizações”; faz ainda referência ao “fortalecimento da cooperação e

associativismo” e à possibilidade de o ADE consolidar-se em consórcios que poderão também realizar “acordos de cooperação e parceria com órgãos públicos e instituições privadas e não governamentais.” (BRASIL, 2012).

Em vários países europeus, o associativismo é muito forte, e grande parte da oferta de atividades extracurriculares fica a cargo de associações de pais e mães, a exemplo do caso espanhol. Sobre a questão das redes, também é possível ilustrar com o caso da Escócia que, para a oferta de atividades antes e após a escola (*breakfast club* e *after school club*), criou uma rede nacional denominada *Out of School Care Network*.

Em muitos países, mesmo com a difusão do ideário neoliberal, o Estado de Bem-Estar social garantiu escolarização básica e de qualidade. No entanto, em países em que o Estado de Bem-Estar Social não se consolidou – a exemplo do Brasil – e nos quais ainda imperam desigualdades, qualquer forma de diminuição do papel do Estado tem sido vista como ameaça às políticas sociais.

No entanto, alguns elementos da realidade objetiva dão evidências de como as redes de políticas, como forma de gestão pública, podem atuar no desenvolvimento social. Assim, é imprescindível que políticas de ampliação da jornada escolar de base territorial, intersetorial, com relações intergovernamentais e que articulem educação formal e educação não formal, façam definições em torno das relações entre Estado e sociedade civil e entre público e privado. Para isso, algumas questões são importantes: 1) Quais são as políticas sociais em andamento e quais podem se articular para promover ações que contribuam para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens? 2) De que forma o Estado vem regulando e coordenando suas relações com o setor privado (com ou sem fins econômicos), de modo a maximizar recursos e ações que possam ser direcionados a crianças, adolescentes e jovens em processo de escolarização obrigatória?

## 8 PROPOSIÇÕES ÀS POLÍTICAS DE AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR: ENFOQUE INTEGRADOR

A exposição dos seis fundamentos que vêm embasando algumas estratégias político-pedagógicas em diferentes contextos nacionais e internacionais permitiu descrever suas principais características. Ao final de cada exposição, foram apresentados questionamentos com o fim de auxiliar pesquisadores no processo de *policy analysis* e *policymakers* no processo de tomada de decisão política. Com isso, identificou-se que os seis fundamentos, se articulados, poderiam atuar como instrumento de análise de políticas públicas na área e como instrumento de gestão de políticas públicas. Por meio desse instrumento analítico, denominado

Enfoque Integrador, sistematizamos algumas proposições à formulação e à implementação de políticas de ampliação da jornada escolar.

Figura 1 – Enfoque Integrador para análise, formulação e implementação de políticas de ampliação da jornada escolar



Fonte: o autor.

Compreende-se que, no âmbito da formulação e da implementação de políticas de ampliação da jornada escolar, a escola, como instituição de educação formal, tem papel central na articulação entre educação formal e educação não formal, e os órgãos responsáveis pela educação na administração pública, por sua vez, têm papel imprescindível na coordenação dessa tarefa.

À medida que a escola tem clareza de suas funções sociais, construídas e modificadas historicamente, a forma como se articula com outros tipos de educação produz efeitos sobre seus próprios processos, espaços, dimensões e agentes. Investir na escola física e materialmente, além de fortalecer seus agentes na construção do projeto educativo, deve ser parte da orientação de uma política pública. Nesse movimento, é possível que a escola compreenda que seu projeto educativo compartilha muitas intencionalidades educativas com outras instituições e ações no campo da educação não formal.

Diante da existência material de outras instituições socioeducativas, nas quais se encontram envolvidas muitas crianças, adolescentes e jovens, é possível que escola, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil vejam grandes possibilidades e vantagens de integração. Nesse processo, dimensões educativas podem ser potencializadas e recursos maximizados (muitos deles provenientes da administração pública).

Em face dos movimentos no âmbito das construções conceituais e da dinâmica dos processos educativos, em lugar de definir limites estanques entre educação formal e educação não formal, propõe-se que a política de ampliação da jornada escolar, ao considerar os diferentes tipos de educação existentes na sociedade, dissemine, estimule, valorize e potencialize a **articulação entre educação formal e educação não formal**. Na prática, é preciso repensar alguns elementos da educação formal (currículo, espaços, metodologias, profissionais, etc.) e da educação não formal (atividades, instituições, agentes, etc.). Num exercício analítico, partindo-se da escola como centro da política pública, é possível pensar em como processos, espaços e agentes do âmbito da educação não formal podem se articular à escola, ao seu currículo, aos seus espaços e aos seus profissionais.

Certamente, todas essas questões estão relacionadas a definições no campo da política educacional macro, mas dentro dos limites deste ensaio, é importante que a administração pública faça um mapeamento de instituições/agentes/espaços/atividades de educação não formal destinadas a crianças, adolescentes e jovens que atualmente coexistem com a educação formal, com foco na idade de escolarização obrigatória.

No âmbito da educação formal, é preciso: definir fronteiras, ainda que provisórias, entre currículo formal (mínimo, obrigatório e para todos) e atividades extracurriculares como oportunidades para ampliar as várias dimensões da formação humana; identificar limites<sup>10</sup> e possibilidades, ainda que provisórios, de como a escola pode, do ponto de vista físico e material, responsabilizar-se pela oferta de atividades extracurriculares; estabelecer formas de articulação entre escolas, instituições e espaços de educação não formal, de modo que a oferta dessas atividades extracurriculares (agora extraescolares) possa atingir a todos que queiram delas participar, garantindo-se crescente equidade; mapear interesses, necessidades e demandas formativas para delinear novos espaços, novos processos formativos e novos agentes educativos, continuamente.

Esses levantamentos podem partir da localização das escolas num determinado espaço, bairro ou cidade. Conforme exposto, a noção de territorialidade em política pública tem como pressuposto a possibilidade de, num determinado espaço, articular ações, atores e estratégias para obter resultados específicos. Formular e implementar políticas de ampliação da jornada escolar nessa perspectiva significa, primeiramente, definir o cenário: a escola, o bairro, a cidade (micro e macroterritórios). Definido o cenário, é preciso visualizar a escola e sua relação com o seu entorno, avançando-se na criação de **territórios educativos**. A escola, sozinha, conforme mencionado, não pode assumir todas as dimensões da formação humana. Além disso, é preciso garantir que as oportunidades educativas estejam bem distribuídas no território.

<sup>10</sup> Conforme citado, no Brasil, um limite importante refere-se à manutenção histórica dos turnos escolares (manhã, tarde e noite), o que dificulta, limita e, muitas vezes, impede a oferta de atividades extracurriculares no espaço escolar.

Esses territórios educativos, à medida que ampliam a noção de processos, espaços e agentes educativos, acercam-se mais da **ideia de cidade educadora**, estimulando novas perspectivas para compreender o sentido de “educativo”. Uma política de ampliação da jornada escolar que tenha como pressuposto essa ideia, por um lado, deve identificar aspectos da realidade que se traduzem em possibilidades educativas que possam dialogar com a escola; por outro, deve planejar ações que possam ampliar o sentido educativo da cidade e que, no diálogo com a escola, ampliem as possibilidades de formação integral.

Conforme exposto, a educação integral abarca inúmeras dimensões do ser humano que não se restringem à formação escolar e, portanto, outros setores da administração pública ocupam-se de dimensões várias que têm interface direta com os órgãos responsáveis pela educação formal.

A **noção de intersectorialidade** na gestão pública está respaldada na ideia de que uma política intersectorial (saúde, educação, cultura, esportes, assistência social, meio ambiente etc.) poderá repercutir de forma mais eficaz, eficiente e efetiva no desenvolvimento da população. Nessa perspectiva, o planejamento de uma política de ampliação da jornada escolar que, em geral, restringe-se a uma secretaria de educação, seria resultado de uma ação intersectorial.

Na prática, é possível que o órgão responsável pela educação formal, inicialmente, assumira essa tarefa articuladora. Paulatinamente, alguns passos podem ser dados na perspectiva de somar ações com outras áreas. No entanto, é preciso avançar na formulação de uma política que vá além de ações pontuais para políticas articuladas e coordenadas entre diferentes setores na oferta de uma formação o mais integral possível destinada a crianças, adolescentes e jovens em processo de escolarização. No mapeamento de processos, espaços e agentes será possível localizar recursos e ações já existentes no âmbito de cada setor e identificar como se articulam à educação formal. Mais ainda: será possível identificar como tais ações podem ser potencializadas.

A depender de cada país, a oferta da educação pública pode estar permeada de relações mais ou menos descentralizadas e envolver responsabilidades mais ou menos compartilhadas entre as instâncias nacionais e subnacionais. Infelizmente, em alguns países, permanecem desigualdades e desequilíbrios na área educacional. Por isso, defende-se que as **relações intergovernamentais** recebam maior grau de intencionalidade, de articulação e de planejamento conjunto. É preciso que os governos nacional e local, ao atuarem num mesmo cenário, avancem de ações concorrentes a ações coordenadas. Nessa perspectiva, é possível otimizar recursos, potencializar ações, rever demandas e redirecionar esforços.

Na articulação entre educação formal e educação não formal, na ideia de cidade educadora, na noção de território educativo, na noção de intersectorialidade e no enfoque de

relações intergovernamentais está embutida a ideia de que há uma multiplicidade de atores (estatais e não estatais) formulando e implementando políticas públicas, ou seja, uma **rede de políticas**. O Estado tem papel fundamental na tarefa de coordenar e regular essas políticas, garantindo uma sociedade cada vez mais justa e equânime.

Nessa perspectiva, uma política de ampliação da jornada escolar pode partir da realidade objetiva existente e identificar os atores institucionais (públicos e privados) que atualmente desenvolvem processos educativos (formais e não formais) a crianças, adolescentes e jovens em idade escolar obrigatória. Nesse mapeamento, é preciso identificar também os espaços (escolares e não escolares; públicos e privados) nos quais atuam e os agentes responsáveis (formação e vínculo). A partir desse mapeamento, ver-se-á como ocorrem as relações intersetoriais, as relações intergovernamentais e as relações entre Estado e organizações da sociedade civil, sendo possível definir formas de regulação, ainda que transitórias, da articulação entre educação formal e educação não formal, entre público e privado, entre escolar e não escolar.

Diante da intencionalidade política de garantir formação integral a crianças, adolescentes e jovens, é imprescindível, primeiramente, investir física e materialmente nos espaços escolares, fortalecendo a noção de educação escolar pública compulsória e de qualidade a todos. No entanto, é preciso garantir que o fenômeno educativo não se encerre nos limites da escola e do currículo escolar compulsório. É preciso definir diretrizes para a oferta de atividades extracurriculares/extraescolares, de tempos socioeducativos institucionalizados com segurança e qualidade, estabelecendo articulações entre escola formal e outras instituições, processos, espaços e agentes educativos.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente ensaio teve como desafio analisar alguns fundamentos que embasam a formulação e a implementação de políticas de ampliação da jornada escolar: articulação entre educação formal e educação não formal, ideia de cidade educadora, noção de território educativo, noção de intersetorialidade, enfoque de relações intergovernamentais e abordagem de redes de políticas. O conhecimento empírico mostra que esses elementos têm fundamentado algumas estratégias políticas em vigor em diferentes países.

Num exercício analítico, esses seis fundamentos possibilitaram a elaboração de um modelo de análise de política denominado Enfoque Integrador e, por meio do qual, foi possível elaborar e sistematizar algumas proposições à formulação e à implementação de

políticas de ampliação da jornada escolar. O Enfoque Integrador é, ao mesmo tempo, modelo de análise e modo de gestão de políticas públicas.

Há muitos desafios no campo de análise de políticas públicas. A proposição do Enfoque Integrador constitui-se numa contribuição para o campo. Existem vários outros elementos que vêm norteando as políticas de ampliação da jornada escolar. Novos olhares e perspectivas podem somar-se ao enfoque proposto; novas pesquisas empíricas poderão indicar seus limites e possibilidades.

Para além dos propósitos deste ensaio, sabe-se, persistem inúmeros desafios e contradições no âmbito das relações entre: Estado e sociedade civil, público e privado, educação formal e educação não formal, espaços escolares e não escolares, governos nacionais e locais, atividades escolares e extraescolares, atividades curriculares e extracurriculares, profissionais da educação e outros tipos de profissionais, jornada escolar e ampliação da jornada escolar. No entanto, a partir de uma visão dialética, é possível que esses elementos, à primeira vista dicotômicos, possam ser devidamente articulados, gerando novas perspectivas à formação integral de crianças, adolescentes e jovens.

## REFERÊNCIAS

ALFIERI, F. El papel de las instituciones locales en el sistema formativo integrado. In: FERNANDO, J.; MORELL, S. (coord.). *La ciudad educadora: II Congreso Internacional de Ciudades Educadoras*, 1990. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1990. p. 163-173.

ARAÚJO, L.; RODRIGUES, M. de L. Modelos de análise das políticas públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, n. 83, p. 11-35, fev. 2017.

ASSOCIAÇÃO INTERNACIONAL DE CIDADES EDUCADORAS. *Carta das cidades educadoras*. [S. l.: s. n.], 2004. Disponível em: <http://www.edcities.org/rede-portuguesa/wp-content/uploads/sites/12/2018/09/Carta-das-cidades-educadoras.pdf>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BÖRZEL, T. ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea. [S. l.: s. n.], 1997. Disponível em: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>. Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução n. 1, 23 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. *Diário Oficial da União*: seção 1, Brasília, DF, p. 10, 24 jan. 2012. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=9816-rceb001-12&Itemid=30192). Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais

Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 28 jan. 2010. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7083.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7083.htm). Acesso em: 16 mar. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 5 jul. 2019.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2007. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais\\_educacao.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf). Acesso em: 16 mar. 2020.

BRASIL. Relatório do 2º ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação - 2018. Brasília, DF: INEP, 2018.

COOMBS, P. H. T.; AHMED, M. *Attacking rural poverty: how nonformal education can help*. Baltimore: London: Johns Hopkins University Press, 1974.

COOMBS, P. H. T. *The world educational crisis: a systems analysis*. New York: Oxford University Press, 1968.

DUBOIS, A.; ST-PIERRE, L.; VERAS, M. A scoping review of definitions and frameworks of intersectoral action. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 10, p. 2933-2942, out. 2015.

ÉBOLI, T. *Uma experiência de educação integral*. Brasília, DF: MEC/INEP, 1969.

ESCOLANO BENITO, A. Tiempo y educación. Notas para una genealogía del almanaque escolar. *Revista de Educación*, Madrid, n. 298, p. 55-79, 1992.

FAURE, E. *Aprender a ser: la educación del futuro*. Madri: Alianza Editorial, 1973.

FERNANDES, R. C. *Público porém privado: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.

FERRER JULIÁ, F. *La educación comparada actual*. Barcelona: Ariel, 2002.

FIGUEIREDO, A. M. O QREN e a territorialização de políticas públicas. [S. l.: s. n.], 2009. Disponível em: [www.observatorio.pt/download.php?id=739](http://www.observatorio.pt/download.php?id=739). Acesso em: 5 jul. 2019.

GEPPERT, C.; BAUER-HOFMANN, S.; HOPMANN, S. T. Policy reform efforts and equal opportunity - an evidence-based link? an analysis of current sector reforms in the Austrian school system. *C E P S Journal*, v. 2, n. 2, p. 9-29, 2012.

GIDDENS, A. Introdução. In: GIDDENS, A. (org.). *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Editora Unesp, 2007. p. 17-43.



- GOHN, M. da G. *Educação não-formal e cultura política*. São Paulo: Cortez, 1999.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L.; BERGES, M. Gestão intergovernamental: evolução, abordagens teóricas e perspectivas analíticas. *BIB*, São Paulo, n. 87, p. 157-180, 2018.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integradora*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HÚSEN, T. La ciudad educadora. In: FERNANDO, J.; MORELL, S. (coord.). *La ciudad educadora: II Congreso Internacional de Ciutats Educadores*, 1990]. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1990. p. 141-152.
- MARTINIC, S. El tiempo y el aprendizaje escolar: la experiencia de la extensión de la jornada escolar en Chile. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 61, p. 479-499, abr./jun. 2015.
- MIGNOT, A. C. V. CIEP - Centro integrado de educação pública: alternativa para a qualidade do ensino ou nova investida do populismo na educação? *Em Aberto*, Brasília, DF, n. 44, p. 45-63, 1989.
- MOLL, J. (org.). *Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012.
- MULLER, P.; SUREL, Y. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: Educat, 2002.
- PARENTE, C. da M. D. A construção dos tempos escolares. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 135-156, ago. 2010.
- PARENTE, C. da M. D. Construindo uma tipologia das políticas de educação integral em tempo integral. *roteiro*, Joaçaba, v. 41, n. 3, p. 563-586, set./dez. 2016.
- PARENTE, C. da M. D. Desvendando a jornada escola brasileira. *Revista Educação e Políticas em Debate*, Uberlândia, v. 8, n. 3, p. 319 - 343, set./dez. 2019.
- PARENTE, C. da M. D.; LÁZARO HERRERO, L. Educação em tempo integral e mais tempo na escola: estratégias de Brasil e Espanha. *InterMeio*: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande, v. 25, n. 50, p. 31-56, jul./dez. 2019.
- PARENTE, C. da M. D. Políticas de educação integral em tempo integral no Estado de São Paulo: modelos e experiências. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 11, n. 24, dez. 2017.
- PFEIFER, M.; HOLTAPPELS, H. G. Improving learning in all-day schools: results of a new teaching time model. *European Educational Research Journal*, [S. l], v. 7, n. 2, p. 232-242, 2008.
- PIRES, C. A. A "Escola a Tempo Inteiro" - operacionalização de uma política para o 1.º ciclo do ensino básico: uma abordagem pela "análise das políticas públicas". 2012. 375 p. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Educação, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2012.

PULKKINEN, L. An inspiring school day: an effort to transform research findings into policy. *In*: MATHES, M. **Improving the quality of childhood in Europe**. Tallin, Estonia: Printon Printing House, 2016. p. 52-69.

SOUZA, R. F. de. Tempos de infância, tempos de escola: a ordenação do tempo escolar no ensino público paulista (1892-1933). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 127-143, jul./dez. 1999.

TRILLA, J. Introducción. *In*: FERNANDO, J.; MORELL, S. (coord.). **La ciudad educadora: II Congrès Internacional de Ciutats Educadores**, 1990]. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, 1990. p. 13-21.

TRILLA, J. **La educación fuera de la escuela: ámbitos no formales y educación social**. Barcelona: Ariel, 1998.

TRILLA, J. La cultura y sus mediaciones pedagógicas. *In*: GARRIDO, J. L. (coord.). **La sociedad educadora**. Madrid: Fundación Independiente, 2000. p. 125-144.

UNITED STATES OF AMERICA. National Commission on Excellence in Education. **A Nation at Risk: the Imperative For Educational Reform**. Washington, D.C.: Government Printing Office 1983.

UNITED STATES OF AMERICA. National Education Commission on Time and Learning. **Prisoners of Time**. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1994.

WRIGHT, D. S. Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local. **Revista de Estudios Políticos**, Madrid, n. 6, p. 5-28, 1978.

Endereço para correspondência: Avenida Hygino Muzzi Filho, 737, Mirante, Marília, São Paulo, Brasil; claudia.daros@unesp.br

Roteiro, Joaçaba, v. 45, p. 1-26, jan./dez. 2020 | e23074 | E-ISSN 2177-6059