

Unesco e a Jornada Escolar: Uma análise a partir do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PPE)

UNESCO and the School Day: An analysis from the Major Project of Education in Latin America and the Caribbean (PPE)

Carlos Antônio Diniz Júnior
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio
Rio de Janeiro-Brasil

Resumo

O objetivo deste artigo é apresentar e analisar as orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) para a ampliação da jornada escolar na América Latina e Caribe. Alicerçado em referenciais teóricos que discutem a temática e tendo por base a análise documental, o artigo examina os documentos resultantes das reuniões do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlac) no período de 1984 a 2001. Entre seus resultados, revela que as referidas orientações foram abarcando, gradativamente, maiores justificativas e objetivos para a ampliação da jornada escolar, quais sejam: a qualidade de educação, a proteção social, e a educação integral. Destaca-se ainda que tais documentos podem ser entendidos como importantes para o aprofundamento das políticas educacionais implementadas na década de 1990.

Palavras-chave: Jornada Escolar. América Latina e Caribe. Unesco.

Abstract

The purpose of this article is to present and analyze the guidelines of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) for expanding the school day in Latin America and the Caribbean. Based on theoretical references that discuss the theme and based on documentary analysis, the article examines the documents resulting from the meetings of the Intergovernmental Committee of the Major Project of Education in Latin America and the Caribbean (PROMEDLAC) from 1984 to 2001. Among its results, it reveals that the aforementioned guidelines gradually encompassed greater justifications and objectives for expanding the school day, namely: the quality of education, social protection, and integral education. It is also noteworthy that such documents can be understood as important for the deepening of educational policies implemented in the 1990s.

Palavras-chave: School Day. Latin America and Caribbean. UNESCO.

Introdução

Este artigo objetiva apresentar e analisar as orientações da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) para a (ampliação da) jornada escolar na América Latina (AL) nas duas últimas décadas do século XX. Tomamos como referência declarações editadas por reuniões do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlacⁱ) instituídos pelo Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (PPEⁱⁱ). Destacamos que este estudo é resultado parcial de pesquisaⁱⁱⁱ de doutorado, em andamento na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio).

A Unesco, assim como outros organismos internacionais, em especial o Banco Mundial (BM), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) exerceram papel fundamental nas reformas implementadas na AL nas últimas décadas do século XX. Para Mota Júnior e Maués (2014) tais organismos orientaram e, em alguns casos, financiaram essas reformas que buscavam a adaptação - na perspectiva da diminuição - do Estado de modo a ir ao encontro das demandas e necessidades da crise estrutural do capitalismo da década de 1970.

No contexto latino-americano, há que destacar o papel de articulação e de construção de consensos sobre as políticas educacionais exercido pelo Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), criado no ano de 1980, coordenado pela Oficina Regional para América Latina e Caribe (Orelac), agência subordinada à Unesco com sede no Chile. O PPE realizou encontros do Promedlac, composto por Ministros da Educação de países da região, a exemplo do Brasil, Chile e Uruguai, os quais editaram recomendações para as políticas educacionais da região, a exemplo da Declaração de México (UNESCO, 1984) e da Declaração de Cochabamba (UNESCO, 2001) resultantes das reuniões do comitê.

No que diz respeito às políticas educacionais estudos apontam o papel de organismos internacionais em relação à normatização da escolaridade obrigatória e gratuita na América Latina, bem como sobre a ampliação da jornada escolar na região (SILVA, 2017; CARVALHO; RAMALHOS; DOS SANTOS, 2019). Tais pesquisas apontam que tanto o aumento da escolaridade obrigatória e gratuita, assim como a ampliação da jornada escolar se constituiriam como estratégias para a melhoria da qualidade da educação, na perspectiva do aumento da competitividade econômica.

Para a realização do estudo aqui proposto utilizamos a pesquisa documental, considerando que os documentos serão a fonte primária dessa pesquisa e que produzidos “num determinado contexto e fornecem informações sobre esse mesmo contexto” (LÜDKE; ANDRÉ, 2013, p. 45). Os documentos do Promedlac (UNESCO, 1984, 1987, 1989, 1991, 1993, 1996) foram coletados na UNESDOC – biblioteca digital da Unesco. A leitura de tais fontes considerou que os textos são “[...] ao mesmo tempo, produto e produtores de orientações políticas no campo da educação [...]” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2005, p. 433). Realizamos ainda uma pesquisa bibliográfica de modo a buscar por diferentes estudos e produções científicas acerca do objeto do estudo (OLIVEIRA, 2007).

O artigo está organizado em três seções, afora a presente introdução. Na primeira seção discutimos o papel do PPE que, através de reuniões e documentos editados pelo Promedlac, se consolidou como o articulador de consensos para políticas educacionais na região. Na segunda, analisamos as orientações sobre a jornada escolar resultantes das reuniões de ministros do PPE. Por fim, as considerações finais resgatam as principais reflexões e análises do estudo, e suas implicações para o contexto da educação.

O PPE como articulador de consensos para as políticas educacionais na América Latina

A crise econômica e política vivenciada no início da década de 1970, marcada pela desregulamentação do sistema monetário internacional e da crise do petróleo, trouxe instabilidade para países, o que acarretou mudanças na organização mundial da economia e do trabalho. Nos anos finais da referida década a educação passou a fazer parte da pauta do Banco Mundial que, a partir de discussões realizadas na Organização Internacional do Trabalho (OIT), elaborou suas próprias orientações sobre o papel da educação nesse contexto de necessidade de aumento de produtividade (PEREIRA, 2018). Cabe destacar que até o início da década de 1980 a Unesco era a única agência da Organização das Nações Unidas (ONU) a ter um papel atuante em relação às políticas educacionais. Esse cenário foi sendo alterado, o que culminou, na década de 1990, na ampla participação e influência de bancos e outros organismos internacionais na orientação e financiamento de políticas educacionais.

No ano de 1979, ocorreu, na Cidade do México, a Conferência Regional de Ministros da Educação e Ministros Encarregados do Planejamento Econômico, organizada pela

Unesco e a Jornada Escolar: Uma análise a partir do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (Promedlac)

Unesco, com o patrocínio da Organização dos Estados Americanos (OEA) e da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Neste encontro, foi elaborada a Declaração do México (1979), na qual foram apresentados objetivos para o enfrentamento das necessidades e dificuldades educacionais da região (UCZAK 2014).

Na oportunidade da elaboração da referida declaração, os ministros de Estado presentes solicitaram à Unesco a elaboração de um projeto que desse consecução aos objetivos apontados no texto do documento. De tal modo, no ano de 1980, foi instituído Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE) com vigência até o ano de 2001. O referido projeto teve como principais objetivos: a ampliação da escolaridade mínima obrigatória de 8 a 10 anos para pessoas com idade escolar; a consecução de reformas para melhorar a eficiência e a qualidade dos sistemas educacionais; e, erradicar o analfabetismo e ampliar a escolarização de adultos até o final do século XX (RECOMENDACIÓN DE QUITO, 1981)

O referido projeto realizou encontros do Comitê Intergovernamental do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (Promedlac), composto por Ministros da Educação dos países da região, os quais editaram recomendações para as políticas educacionais e se constituíram como espaço de confluência e pactuação dos principais eixos de ação da região (PAIVA; ARAÚJO, 2008; UCZAK, 2014).

No período de 1984 a 2001, o PPE realizou sete reuniões do Promedlac com os respectivos Ministros da Educação dos Estados-Membros e outros representantes. A Tabela I apresenta uma síntese das principais linhas de ação dispostas nas declarações resultantes das referidas reuniões. Resumidamente, podemos destacar o foco nas ações relacionadas à universalização da educação básica; a construção de estratégias, com base na equidade, que possibilitem o aprendizado das competências consideradas necessárias; a descentralização da gestão da educação e a autonomia escolar; e, a avaliação das políticas e das aprendizagens dos estudantes.

Tabela I – Síntese das principais linhas de ação dispostas das declarações resultantes de cada conferência do Promedlac.

Ano	Local de Realização da Reunião	Principais pontos
1984	Cidade do México - México	<ul style="list-style-type: none">• Aprovação do Plano de Ação do PPE;• Necessidade de vinculação das políticas de saúde, nutrição e educação, com foco nos setores produtivos• Apontamentos para a elaboração de ações de

		promoção ao respeito à diversidade cultural.
1987	Bogotá - Colômbia	<ul style="list-style-type: none"> • Renovação dos compromissos assumidos na reunião anterior; • Orientação de que os países estruturassem Planos Nacionais de Ação para a consecução de políticas educacionais; • Necessidade da universalização da educação básica e da educação de adultos; • Articulação dos esforços dos setores públicos e privados na luta contra a pobreza e a desigualdade educacional.
1989	Cidade da Guatemala - Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> • Necessidade do aumento da eficácia dos sistemas educativos; • Incrementar a responsabilidade pelos resultados da articulação entre o governo central e os níveis regionais e locais; • Promover inovação nos sistemas educativos.
1991	Quito - Equador	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da eficácia dos sistemas educativos; • Equidade nos serviços educativos, de modo a ofertar educação aos setores prioritários; • Desenvolver a capacidade de otimizar recursos nos sistemas educativos; • Descentralização dos processos de gestão da educação; • Mecanismos de avaliação de resultados das políticas.
1993	Santiago - Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Criação de condições e incentivos para que as escolas pudessem melhorar sua autonomia; • Melhoria nos processos de ensino aprendizagem; • Formação e aperfeiçoamento de professores.
1996	Kingston - Jamaica	<ul style="list-style-type: none"> • Reafirmação do direito à educação para todos, com ênfase nas aprendizagens significativas; • Educação como estratégia para o desenvolvimento da justiça, fruto da participação social.
2001	Cochabamba – Bolívia	<ul style="list-style-type: none"> • Recomendação de que os Estados acelerassem transformações na educação com base em resultados, em condições adequadas para a aprendizagem dos estudantes e na participação e articulação da sociedade.

Fonte: Elaboração própria com base em Unesco (1984, 1987, 1989, 1991, 1993, 1996, 2001) e Uczak (2014).

No ano de 2002, logo após o término do PPE, foi elaborado e aprovado o Projeto Regional de Educação para América Latina e o Caribe (PRELAC) e seu Modelo de Acompanhamento, com vigência para o período 2002 - 2017.

Unesco e a Jornada Escolar: Uma análise a partir do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (Promedlac)

Com base no estudo de Sander (2008) podemos destacar que orientações estabelecidas pelos ministros no Promedlac podem ser organizadas em 03 momentos. No primeiro, iniciado no ano de 1984, que apontava para a necessidade dos sistemas educacionais adotarem estratégias de gestão mais modernas, pautadas na eficiência econômica. No segundo momento, no final dos anos 80, a partir da retomada democrática dos países da região, que apontavam para a necessidade da participação na gestão da educação, alinhada ao pensamento neoliberal de *accountability* ou responsabilidade social. No terceiro, nos anos 1990, a partir de uma grande articulação internacional que pautava a educação como uma estratégia necessária para o desenvolvimento dos países.

Podemos considerar que os encontros do Promedlac, bem como as suas orientações para os países, se consolidaram como um elemento fundamental para o aprofundamento das reformas de Estado e, por conseguinte, nas políticas educacionais colocadas em curso na década de 1990, a exemplo das políticas de descentralização. No contexto da referida década, outros organismos internacionais, como a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), e o Banco Mundial (BM) passam a se inserir como consolidadores de discursos acerca das necessidades das políticas educacionais dos países da região.

As orientações e discursos propagados por tais organismos estavam alinhados ao conceito de Capital Humano de Schultz (1962), que foi amplamente retomado nos anos 1980. Destacamos o alinhamento entre o referido conceito e as necessidades econômicas e desenvolvimentistas do período, materializadas a partir da instrumentalização da educação, realizada por meio do acréscimo marginal na educação formal e do desenvolvimento de competências e habilidades com vistas à potencialização da capacidade de produção e trabalho.

De tal modo, a (ampliação da) jornada escolar pode ser considerada como possibilidade para a efetivação do projeto de educação advogado na América Latina, pautado na superação da crise do capital, no desenvolvimentismo e na formação de mão de obra qualificada às demandas da nova reorganização do trabalho.

As orientações sobre a jornada escolar nos textos das reuniões do Promedlac

O tempo de escola sempre foi objeto de preocupação e estudos, seja por parte daqueles que elaboram as políticas, seja por aqueles que as investigam e pelos profissionais que estão envolvidos no cotidiano escolar (FANFANI; MEO; GUNTURIZ, 2010). Para Recio

(2007) a compreensão da estrutura do tempo escolar precisa considerar que este entendimento se dá a partir de um contexto histórico. De tal forma, ao entendermos a escola como um espaço social, compreendemos que essa relação com o tempo determina as formas de sua regulação no interior das instituições escolares, bem como nas políticas educacionais. A organização do tempo, na escola, corresponde a um tempo objetivo, marcando os sujeitos que formam parte dessa instituição (PÉREZ, 2000; LAFLEUR, 2003). Esta organização está relacionada à forma como o tempo é estruturado – e porque não dizer administrado – para cumprir os objetivos propostos pelas políticas educacionais institucionais e pelos objetivos de cada instituição escolar (RECIO, 2007).

De tal modo, o tempo escolar pode ser compreendido como fruto da racionalidade moderna que busca a ordenação dos períodos de escolarização, através, por exemplo, das normatizações voltadas para a organização do tempo, de modo a garantir o processo ensino-aprendizagem (SACRISTÁN, 2008). Ao tratarmos do tempo escolar, dois elementos estão necessariamente presentes: os dias letivos e a jornada escolar. O primeiro está relacionado ao quantitativo (mínimo) de dias de aula, disposto nas legislações dos sistemas nacionais de educação. Já o segundo, se refere à permanência diária do estudante no espaço escolar. Tomamos como referência para jornada escolar, “o período de escolarização ou tempo escolar diário dos alunos”^{iv} (FANFANI; MEO; GUNTURIZ, 2010, p. 17), e ainda, o tempo diário – quantidade de horas totais – no qual os estudantes devem estar escolarizados (SACRISTÁN, 2008).

Se as normatizações sobre a escolaridade obrigatória e a gratuidade, resultaram da influência e orientações de documentos e normativas internacionais (SOUZA, 2017), compreendemos que o mesmo ocorreu com a ampliação da jornada. Para sustentar tal argumento, analisaremos as recomendações do Promedlac e do Prelac sobre esta questão.

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

Unesco e a Jornada Escolar: Uma análise a partir do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (Promedlac)

O tempo cada vez mais limitado de que se dispõe cada estudante em sala de aula [...] significa, de um lado, que o professor tem menos tempo para conhecer individualmente a cada estudante; de outro, que a sala de aula se converte numa espécie de lugar de passagem para os diferentes grupos^v (UNESCO, 1984, p.12 – Tradução livre).

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

A II Reunião do Promedlac, realizada no ano de 1987, na cidade Bogotá – Colômbia, resultou no *Plan de Acción* para o biênio 1987 – 1988. O documento apontava a questão do tempo como um dos grandes desafios da educação para a região, uma vez que “nas escolas da periferia urbana são frequentes mais de dois turnos diários, sendo possível observar tempos de permanência que chegam, em média, a duas horas e meia diárias”^{vi} (UNESCO, 1987, p. 27 – Tradução livre).. Tal afirmação possibilita constatar que, ainda que o documento não expressasse *ipsis verbis* a necessidade de ampliação da jornada escolar, já demonstrava o reconhecimento da pouca carga horária de atividades educativas como algo a ser resolvido, em especial nas áreas periféricas urbanas.

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

No texto é apontada tanto a experiência de Cuba, que através do Programa *Doble Sesión en la Educación Primaria*, havia ampliado, até o ano de 1985, a jornada escolar de 58% dos estudantes, quanto a criação de uma escola primária de jornada completa na Argentina, no departamento de Buenos Aires, como política de expansão e melhoria da qualidade da educação primária (UNESCO, 1988). Ainda em se tratando do referido documento, foi relatada a construção de novos estabelecimentos escolares no Chile, com o objetivo de “estabelecer, a longo prazo, a dupla jornada escolar”^{vii} (UNESCO, 1988, p. 147 – Tradução livre).

Nesse contexto, é importante destacar o caráter de recomendação de textos editados por organismos internacionais, para elaboração de políticas nacionais (BALL, 1994). Assim, podemos compreender que, na década de 1980, a questão da ampliação da jornada escolar já era apontada como possível alternativa para os problemas educacionais relacionados à permanência e à aprendizagem de estudantes de países da América Latina.

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

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

aumentar o tempo do qual o estudante dispõe para se dedicar à aprendizagem: a condição socioeconômica das famílias, o baixo nível de escolaridade ou a falta de adaptação destas diante das aspirações dos estudantes e de suas famílias, estão na origem da evasão escolar, que é alta nas zonas mais desfavorecidas^{viii} (UNESCO, 1989, p. 40 – tradução livre).

Diante de tal situação de vulnerabilidade, o documento reforça que “para motivar e confortar os estudantes nos seus esforços, é necessário prestar atenção em sua progressão, no sistema de notas, no sistema de promoção de um ano para o outro”^{ix} (UNESCO, 1989, p. 40 – tradução livre) e, para contribuir com esse processo, a ampliação da jornada escolar se apresenta como uma alternativa. O documento sugere ainda que “a constituição de grupos de trabalho, a organização de oficinas de recuperação, podem renovar o interesse dos estudantes e evitar que entrem num espiral de fracassos escolares”^x (UNESCO, 1989, p. 40 – tradução livre), de modo a apontar que as ações focalizadas nesses grupos – vulneráveis – poderiam contribuir para o rompimento do ciclo de insucesso escolar.

No âmbito dos documentos analisados, é a primeira vez que se observa a menção ao maior quantitativo de horas relacionado a uma focalização em determinados grupos. De tal modo, podemos constatar que as políticas de ampliação da jornada escolar que priorizavam

estudantes em situação de vulnerabilidade já encontravam sustentação na *Declaración de Guatemala*, editada no final dos anos 80.

Convém destacar que, no âmbito mundial, no ano de 1990 foi realizada a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jontiem – Tailândia. Desta conferência resultaram dois documentos: 1. a Declaração Mundial sobre Educação para Todos (UNESCO, 1990), que apontou para a necessidade de se criar estratégias para ampliar o atendimento da população na escola, devendo os países atingirem tal meta sem ampliar, proporcionalmente, os gastos em educação; e 2. o Plano de Ação para Satisfazer as Necessidades Básicas de Aprendizagem, que, assim como a referida conferência, contou com a participação de representantes de governos, organismos internacionais e organizações não-governamentais (ONGs) na sua elaboração.

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

No ano de 1991 foi realizada a *IV Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación*, na cidade de Quito – Equador, que deu origem à *Declaración de Quito*. Neste documento não há uma menção específica à ampliação da jornada escolar com estratégia para a melhoria da educação. A questão é abordada a partir da necessidade de se avaliar as experiências colocadas em curso na região, “qual avaliação pode ser feita das experiências como [...] as escolas de tempo completo, [...]”^{xi} (UNESCO, 1991, p. 15 – tradução livre).

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

Em 1993 a *Declaración de Santiago*, resultado da *V Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación*, sinalizou “a curta duração das jornadas diárias de trabalho dos alunos e do ano letivo”^{xii} (UNESCO, 1993, p. 41 – tradução livre) como

um problema a ser enfrentado no âmbito latino-americano. A referida declaração sinalizou ainda que, na região, havia um reduzido número de dias letivos – em média 150 dias – e uma baixa quantidade de horas destinadas ao ensino – 3 a 4 horas (PROMEDLAC, 1993). Além do mapeamento dos problemas a serem enfrentados pelos países, a *Declaración de Santiago* apresentou recomendações para a implementação de políticas educacionais. Assim, o aumento “dos dias do calendário escolar”^{xiii} (UNESCO, 1993, p. 37 – tradução livre) é apresentado como uma das estratégias para melhorar a qualidade da aprendizagem.

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

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

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

Unesco e a Jornada Escolar: Uma análise a partir do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (Promedlac)

Ainda em relação às recomendações, o documento aponta para a importância de se realizar um estudo sobre as experiências de ampliação da jornada escolar, colocadas em prática em alguns países, objetivando “estimar o efeito negativo de oferecer um número menor de horas quando comparado com países desenvolvidos onde o ano letivo ultrapassa 1200 horas por ano”^{xvi} (UNESCO, 1996, p. 24 – tradução livre). Como podemos observar, havia um consenso de que a ampliação da jornada escolar era uma estratégia eficaz para a melhoria da qualidade da educação, uma vez que o referido estudo estimaria os efeitos negativos de se oferecer um baixo número de horas diárias de atividades educativas. De tal modo, o estudo iria, necessariamente, ao encontro das recomendações do Promedlac.

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

Em 2001, a *VII Reunión del Comité Regional Intergubernamental del Proyecto Principal de Educación*, na cidade de Cochabamba - Bolívia, deu origem à *Declaración de Cochabamba*. A referida declaração, no eixo que trata das “Aprendizagens de qualidade e atenção à diversidade: eixos prioritários das políticas educativas” (UNESCO, 2001 – tradução livre), considerou que “embora em alguns países o calendário e a duração do dia letivo tenham aumentado, o tempo efetivo dedicado à aprendizagem permanece insuficiente”^{xvii} (UNESCO, 2001, s/p – tradução livre). Nesse sentido, observamos uma nova abordagem em relação à ampliação do tempo escolar, de modo que a atenção não deveria estar relacionada apenas a um quantitativo maior de horas de atividades educativas, mas a uma melhor eficiência e aproveitamento do tempo dedicado à aprendizagem.

Diante de tal constatação, a *Declaración de Cochabamba*, sugere a ampliação do tempo de aprendizagem dos estudantes, através da ampliação do número de dias letivos e da jornada escolar de até 1.200 horas anuais, sendo que “a ampliação da jornada deve ser acompanhada de medidas que facilitem a sua utilização eficaz, sendo necessária a utilização de métodos de ensino flexíveis e diversificados”^{xviii} (UNESCO, 2001, s/p – tradução livre).

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

A VII Reunión del Comité Regional demarcou a extinção do PPE. Nos dias 14 a 16 de novembro de 2002, na cidade de Havana – Cuba, foi realizada a primeira Reunião Intergovernamental do Projeto Regional de Educação para a América Latina e Caribe (Prelac), na qual foi elaborado e assinado o documento “Modelo de Acompanhamento – apoio, monitoramento e avaliação” que continha as ações que deveriam orientar as reformas educacionais para os próximos 15 anos (PRELAC, 2002).

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

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

No contexto do tempo regulamentado, Fanfani et al. (2010, p. 10) advertem que “diferentes agências internacionais e informes recomendam que as escolas devem

Unesco e a Jornada Escolar: Uma análise a partir do Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe (Promedlac)

funcionar entre 850 e 1000 hora por ano, durante aproximadamente 200 dias, assumindo uma semana escolar de cinco dias”. De tal modo, apresentamos e analisamos as recomendações do Promedlac e Prelac no âmbito da América Latina e constatamos que, em seus respectivos documentos, a necessidade de ampliação dos dias letivos e da jornada escolar diária foi sendo reiterada, ora com maior, ora com menor destaque.

Evidenciamos ainda que os referidos documentos ampliaram os objetivos associados à ampliação da jornada escolar que, inicialmente, estavam vinculados à melhoria da aprendizagem, sendo posteriormente encarados como uma possibilidade de proteção social e, por fim, como fins de contribuição para a formação integral dos sujeitos. Nesse sentido, compreendemos que há dois elementos importantes a serem destacados: 1. o papel do PPE, através do Promedlac, no estabelecimento de orientações para a ampliação da jornada escolar; e, 2. os sentidos atribuídos à essa ampliação.

No que diz respeito ao primeiro elemento, evidenciamos que o Promedlac se consolidou como o *lócus* de articulação de consensos em relação às orientações para as políticas educacionais na América Latina. Especialmente sobre a (ampliação da) jornada escolar consideramos que tal evidência, presente nas declarações analisadas nesse estudo, contribuíram para que esta temática pudesse ser observada pelos países e ainda, que estes elaborassem e implementassem políticas de modo a irem ao encontro dos referidos documentos.

Já em relação ao segundo elemento – os sentidos atribuídos à ampliação da jornada – constatamos a graduação ampliação de sua intencionalidade, desde o enfrentamento dos problemas educacionais, passando pela proteção social e, por fim, na educação integral dos sujeitos. Compreendemos que tais sentidos não estão descolados de intencionalidades, uma vez que, conforme apontado por Uczak (2014), o PPE se consolidou como o arauto das reformas educacionais colocadas em curso na América Latina nos anos 1980 e, em especial, na década de 1990. De tal modo, compreendemos que tais sentidos estão alinhados às necessidades apontadas por este e por outros organismos internacionais, como a Cepal, o FMI e o Banco Mundial, para o enfrentamento da crise estrutural do capitalismo e da adequação da população à essas necessidades.

Assim, o enfretamento dos problemas educacionais, a proteção social e a educação integral, estariam sendo colocadas a serviço de instrumentalização da educação na perspectiva do Capital Humano, em detrimento das reais necessidades dos sujeitos.

Considerações finais

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

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

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

Enfatizamos o papel dos referidos documentos como norteadores das políticas de ampliação da jornada escolar na América Latina. Nesse aspecto, a referida ampliação não vem ao encontro da busca da garantia de um amplo direito à educação, mas de uma vinculação ao aumento marginal de educação para alcance do desenvolvimento econômico

da região e da proteção social, sem que esta se configure numa profunda (e necessária) diminuição das desigualdades.

Referências

CARNOY, Martin. **Mundialização e reforma da educação**: o que os planejadores devem saber. Brasília: UNESCO/Brasil, 2003.

CARVALHO, Levindo Diniz; RAMALHO, Bárbara Bruna; DOS SANTOS, Kildo Adevair. O Mais Educação na América Latina: legados a infâncias e juventudes pobres. **Educação & Realidade**, BH, v. 44, n. 1, p. 1-22, 2019.

FANFANI, Emilio; MEO, A.; GUNTURIZ, Angélica. **Estado del arte: escolaridad primaria y jornada escolar en el contexto internacional**. Estudio de casos en Europa y América Latina. Buenos Aires: IPEE.UNESCO, 2010.

LAFLEUR, Clay. Reexaminar el significado del tiempo del profesorado. **Kikirikí**, n.º 69, 2003.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. 2 ed. São Paulo: EPU, 2013.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as políticas educacionais brasileiras. **Educação & Realidade**, v. 39, n. 4, 2014.

NOMA, Amélia Kimiko. História das políticas educacionais: o Projeto Principal de Educação para a América Latina e o Caribe. **Anais do Congresso brasileiro de História da Educação: o ensino e a pesquisa em história da educação**. 2008.

NOMA, Amélia Kimiko. História das políticas educacionais para a América Latina e o Caribe: o projeto principal de educação (1980-2000). In: AZEVEDO, Mário Luiz Neves de; LARA, Ângela Mara de Barros (org.). **Políticas para a educação**: análises e apontamentos. Maringá: Eduem, 2011.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.

PAIVA, Edil Vasconcellos; ARAUJO, Flávia M. B. A política de formação de professores da UNESCO no Projeto Principal de Educação para América Latina e Caribe. **Educação**, v. 31, n. 3, p. 217-222, 2008.

PEREIRA, João Márcio Mendes. Banco Mundial, reforma dos Estados e ajuste das políticas sociais na América Latina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, 2018.

POCHMANN, Marcio. Proteção social na periferia do capitalismo: considerações sobre o Brasil. **São Paulo em perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 3-16, 2004.

RECIO, Rosa Vasquez. Reflexiones sobre el tiempo escolar. **Revista Iberoamericana de Educación**, Madrid, v. 42, n. 6, 2007.

PÉREZ, Clara R. **El conocimiento del tiempo educativo**. Barcelona, Laertes, 2000.

- SACRISTÁN, J. Gimeno. **El valor del tiempo en educación**. Madrid: Morata, 2008.
- SANDER, Benno. Educação na América Latina: identidade e globalização. **Educação**, Porto Alegre, v. 31, n. 2, maio/ago, 2008.
- SCHULTZ, T. **O Valor econômico da educação**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.
- SHIROMA, Eneida Oto; CAMPOS, Roselane Fátima; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso. Decifrar textos para compreender a política: subsídios teórico-metodológicos para análise de documentos. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 2, jul./dez. 2005.
- SILVA, Andréa Giordanna Araujo da. Políticas de ensino integral na América Latina. **Revista Educação em Questão**, v. 55, n. 46, 2017.
- UCZAK, Lucia Hugo. **O preal e as e as políticas de avaliação educacional para a América latina**. Porto Alegre: Tese de doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.
- UNESCO. **Modelo de Acompanhamento** – apoio, monitoramento e avaliação. Havana: Prelac, 2002.
- UNESCO. **Plan Regional de Acción**. Santiago: Promedlac, 1984.
- UNESCO. **Plan de Acción**. Santiago: Promedlac, 1987.
- UNESCO. **Situación Educativa de América Latina y Caribe**. Santiago: Promedlac, 1988.
- UNESCO. **Declaración de Guatemala**. Santiago: Promedlac, 1989.
- UNESCO. **Declaración de Quito**. Santiago: Promedlac, 1991.
- UNESCO. **Declaración de Santiago**. Santiago: Promedlac, 1993.
- UNESCO. **Declaración de Cochabamba**. Santiago: Promedlac, 1996.

Notas

ⁱ Instituído no âmbito do Projeto Principal de Educação para a América Latina e Caribe (PPE), composto por Ministros da Educação dos países da região.

ⁱⁱ Criado no ano de 1980 e coordenado pela Oficina Regional para América Latina e Caribe (Orelac) vinculada à Unesco, o PPE objetiva identificar e propor ações para problemas educacionais da América Latina (NOMA, 2008).

ⁱⁱⁱ Pesquisa financiada pela Capes.

^{iv} “el período de escolarización ou tempo escolar diario de los alumnos” (FANFANI; MEO; GUNTURIZ, 2010, p. 17)

^v “El tiempo cada vez más limitado de que dispone cada estudiante en la sala de clases [...] significa, de un lado, que el maestro tiene menos tiempo para conocer individualmente a cada estudiante; de otro, que la sala se convierte en una especie de lugar de pasaje para los diferentes grupos” (UNESCO, 1984, p. 12).

- ^{vi} “En las escuelas de la periferia urbana son frecuentes más de dos turnos diarios, observándose tiempos de permanencia que llegan a mínimos de dos horas y media” (UNESCO, 1987, p. 27)
- ^{vii} “Establecer a largo plazo la doble jornada escolar” (UNESCO, 1988, p. 147).
- ^{viii} “aumentar el tiempo del cual dispone el estudiante para dedicarse al aprendizaje: la condición socio-económica de las familias, el bajo nivel de la enseñanza o la inadaptación de esta a la situación o a las aspiraciones de los niños y de sus familias, están en el origen de la inasistencia a las clases, que es alta en las zonas más desfavorecidas” (UNESCO, 1989, p. 40)
- ^{ix} “para motivar y confortar a los estudiantes en sus esfuerzos, es necesario poner una atención más sostenida a su progresión, al sistema de calificaciones, al sistema de promoción de un año a outro” (UNESCO, 1989, p. 40)
- ^x “la constitución de grupos de trabajo, la organización de talleres de recuperación, pueden renovar el interés de los estudiantes y evitar que entren en la espiral de los fracasos escolares” (UNESCO, 1989, p. 40)
- ^{xi} “¿qué evaluación puede hacerse de experiencias tales como [...] las escuelas de tiempo completo, [...]?” (UNESCO, 1991, p. 15).
- ^{xii} “la corta duración de las jornadas diarias de trabajo de los alumnos y del año escolar” (UNESCO, 1993, p. 41)
- ^{xiii} “de los días del calendario escolar” (UNESCO, 1993, p. 37)
- ^{xiv} “atender a las distintas necesidades de los alumnos” (UNESCO, 1996, p. 7)
- ^{xv} A proteção social evocada por organismos internacionais é uma suavização da pobreza, uma vez que o ciclo de financeirização das riquezas não é rompido, de modo que a desigualdade social se perpetua (POCHMANN, 2004)
- ^{xvi} “estimar el efecto negativo de ofrecer un número inferior de horas al comparar con los países desarrollados en los que el año escolar excede 1200 horas anuales” (UNESCO, 1996, p. 24).
- ^{xvii} “Aunque en algunos países se ha aumentado el calendario y la duración de la jornada escolar, el tiempo efectivo dedicado al aprendizaje continúa siendo insuficiente [...]” (UNESCO, 2001, s/p)
- ^{xviii} “la ampliación del tiempo ha de acompañarse de medidas que faciliten su aprovechamiento efectivo, por lo que es necesario utilizar métodos de enseñanza flexibles y diversificados.” (UNESCO, 2001, s/p).
- ^{xix} Essas estratégias modernas, nos estudos de Carnoy (2003), estão relacionadas à lógica de descentralização com foco na eficiência e na competitividade.

Sobre o autor

Carlos Antônio Diniz Júnior

Doutorando e Mestre em Educação pela Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - UNIRIO. Bolsista Capes. Professor da Escola de Formação de Professores do Centro Universitário Celso Lisboa. Integra o Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/UNIRIO) e o Grupo de Pesquisa: Políticas, Gestão e Financiamento em Educação (UNIRIO). Tem como temáticas centrais de investigação: gestão de sistemas nacionais de educação, em perspectiva comparada; políticas educacionais; educação em tempo integral; e financiamento da educação. E-mail: junior.diniz.jd@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4420-3403>

Recebido em: 25/06/2020

Aceito para publicação em: 19/08/2020