

POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL: DESENHOS E INSTRUMENTOS POLÍTICOS COMO REFERENCIAIS ANALÍTICOS

CLÁUDIA DA MOTA DARÓS PARENTE
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA - UNESP
claudia.daros@unesp.br

INTRODUÇÃO DO PROBLEMA

Este trabalho apresenta resultados parciais da pesquisa intitulada “Desenhos e Redes de Políticas Públicas de Educação Integral no contexto brasileiro”, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

A oferta de educação em tempo integral, com o mínimo de 7 horas diárias, está presente em todas as 27 unidades federativas. Conforme a Sinopse Estatística da Educação Básica, em 2024, existiam cerca de 35 milhões de matrículas públicas de educação básica em todo o país, sendo 23% em tempo integral, distribuídas em 59% das escolas públicas (INEP, 2025).

No entanto, existem diferenças e disparidades entre as regiões, unidades da federação, esferas administrativas (federal, estadual, distrital, municipal), localização geográfica (urbana e rural), escolas e etapas da educação básica. Tudo isso demarca distintas formas de oferecer educação em tempo integral na perspectiva da educação integral.

Com a aprovação da Lei n. 14.640, que instituiu o Programa Escola em Tempo Integral, há a expectativa de ampliação de matrículas e escolas públicas em tempo integral (Brasil, 2023). Isso porque, todas as Unidades da Federação e 92% dos municípios fizeram a adesão ao programa, a fim de obter assistência técnica e financeira do governo federal.

Recentemente, no âmbito do Conselho Nacional de Educação, foram aprovadas as Diretrizes Operacionais Nacionais para a Educação Integral em Tempo Integral na Educação Básica, definindo a educação integral em tempo integral como política pública que visa “[...] a garantia do direito humano à educação, assegurando inclusão educacional,



equidade, participação, justiça curricular e aprendizagem com qualidade social” (Brasil, 2025, art. 3º).

Como resultado, estados e municípios estão desenhando suas políticas públicas. O objetivo da investigação que originou este trabalho é sistematizar, caracterizar, analisar e comparar desenhos e redes de políticas públicas de educação integral para crianças e adolescentes em diferentes contextos brasileiros, construindo referenciais analíticos para a área e subsidiando o processo de decisão política. Este trabalho, especificamente, a partir de pesquisa bibliográfica, apresenta resultados parciais da investigação mencionada e tem como objetivo sistematizar alguns referenciais teóricos e analíticos que estão conduzindo a investigação.

DESENVOLVIMENTO

Parte-se da concepção de que a política pública é resultado da ação do Estado e que essa ação deve ser analisada. Fontaine (2015) explica que os estudos sobre políticas públicas cresceram à medida que a sociedade se interessava pelas políticas e se envolvia nos processos políticos. O autor também menciona que a análise de políticas públicas tem uma função científica e política, já que intenciona, ao mesmo tempo, contribuir para o desenvolvimento do conhecimento e para ação política. Isso significa que o próprio pesquisador faz suas escolhas ao selecionar seu objeto de estudo e seus instrumentos analíticos.

No campo de análise de políticas públicas existem várias estratégias para analisar a ação do Estado. Mayer, van Daalen e Bots (2018) concebem a análise de políticas públicas como um campo multifacetado, no qual os analistas têm uma série de atividades e intenções: pesquisa e análise; elaboração e recomendação; esclarecimento de valores e argumentos; aconselhamento estratégico; democratização; mediação. Cada uma dessas ações podem coexistir e está permeada de critérios e opções do pesquisador.

Frente à constatação de que atualmente existem políticas públicas que buscam promover a educação integral em tempo integral no contexto brasileiro, recorreremos a dois referenciais analíticos: desenhos de políticas e instrumentos políticos.

Howlett e Mukherjee (2014) explicam que a palavra *design* (desenhar), como verbo, tem o sentido de projetar, o que se associa ao processo de formulação da política;



como substantivo, o termo desenho articula os instrumentos políticos selecionados para a implementação, o que se refere ao conteúdo da política.

Há expectativas de que o desenho de políticas esteja baseado em conhecimentos e evidências que sustentem as escolhas do governo (*design*). No entanto, concebe-se que vários fatores interferem no processo político, ou seja, é menos racional do que se imagina. Quando há recursos, por exemplo, há maior possibilidade de desenhos de qualidade; quando há políticas anteriores, isso pode limitar alternativas e induzir a ajustes, reformas e remendos (*re-design*). Em certos contextos, ainda não existe a intenção de desenhar, ou o cenário político não propicia determinadas condições para tal (*non-design*).

O desenho de políticas pode ser concebido como um processo de escolha de instrumentos. No entanto, embora essa escolha possa ser baseada em critérios técnicos, ela é afetada por preferências e interesses de diferentes atores e instituições que atuam ou influenciam a tomada de decisão (Howlett; Mukherjee, 2014). Assim, a seleção de instrumentos políticos não pode ser compreendida apenas do ponto de vista racional. As instituições possuem valores, ideias e interesses; afetam a política e vice-versa (Peters, 2016).

Transpondo esse conceito para a área da educação, sabe-se que os desenhos de políticas de educação integral em tempo integral sofrem muitas interferências de políticas preexistentes ou interdependentes (financiamento, formação/atuação dos profissionais da educação, políticas curriculares e de avaliação etc.), assim como do contexto histórico, político, econômico, cultural e pedagógico.

Howlett, Ramesh e Perl (2013) explicam que, na formulação da política, há que considerar não apenas o que fazer, mas como fazer, ou seja, quais instrumentos políticos serão utilizados para a implementação da política. Margetts e Hood (2016) fazem uma retrospectiva histórica de autores que contribuíram para a construção dessa abordagem analítica, sistematizando autores e taxonomias relativas aos instrumentos políticos. Neste trabalho, partimos da tipologia de Hood (1983), conhecida como NATO: nodalidade (informação); autoridade (regulação); tesouro (recursos financeiros); organização (provisão). Segundo Howlett (2018), cada instrumento político pode ser visto como um recurso governamental (disponível ou não) para influenciar o alvo da política. Para isso, além da disponibilidade da ferramenta: quanto à informação, deve-se considerar a



credibilidade e a confiança no governo; a autoridade exige legitimidade; quanto aos recursos, é preciso considerar a necessidade; na organização, é preciso considerar a competência do governo.

Esse referencial teórico possibilitou formular um esquema analítico das políticas de educação integral em tempo integral, incluindo algumas questões orientadoras:

- Nodalidade (informação/persuasão): como o governo dissemina, orienta, publiciza e incentiva a educação integral em tempo integral?
- Autoridade (regulação/regulamentação): como o governo regula e regulamenta a educação integral em tempo integral?
- Tesouro (financiamento/subsídios): como o governo estimula financeiramente (assistência financeira e transferências) a educação integral em tempo integral?
- Organização (provisão): como o governo faz a provisão (direta ou indireta) da educação integral em tempo integral?

CONCLUSÕES

Desenhos e instrumentos políticos são conceitos e referenciais analíticos que podem ajudar pesquisadores e gestores a melhor entender as políticas de educação integral em tempo integral no contexto brasileiro. A partir disso, é possível caracterizar e compreender as escolhas políticas em diferentes cenários.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB n. 7**, de 1º de agosto de 2025. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cne/ceb-n-7-de-1-de-agosto-de-2025-645940688> Acesso em: 27 mar. 2026.

BRASIL. **Lei n. 14.640**, de 31 de julho de 2023. Institui o Programa Escola em Tempo Integral. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14640.htm Acesso em: 27 mar. 2026.

FONTAINE, Guillaume. **El análisis de políticas públicas**: conceptos, teorías y métodos. Barcelona: Anthropos, 2015.

HOOD, Christopher C. **The Tools of Government**, 1983.



HOWLETT, Michael. Aligning policy tools and their targets: nudging and utility maximization in policy design. In: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (Ed.). **Routledge handbook of policy design**. London: Routledge, 2018. p. 106-121.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy design and non-design: Towards a spectrum of policy formulation types. **Politics and Governance**, v. 2, n. 2, p. 57-71, 2014.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Mishra; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2024**. Brasília: Inep, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 27 mar. 2026.

MARGETTS, Helen; HOOD, Christopher. Tools approaches. In: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe. **Contemporary approaches to public policy**. Theories, Controversies and Perspectives. UK: Palgrave Macmillan, 2016. p. 133-154.

MAYER, Igor S.; VAN DAALEN, C. E.; PIETER, W. A Framework for Understanding and Design. HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (Ed.). **Routledge handbook of policy design**. London: Routledge, 2018. p. 161-179.

PETERS, B. Guy. Institutionalism and Public Policy. In: PETERS, B. Guy; ZITTOUN, Philippe. **Contemporary approaches to public policy**. Theories, Controversies and Perspectives. UK: Palgrave Macmillan, 2016. p. 57-72.

