Análise

Programa Escola em Tempo Integral

Julho/2023

Itaú Social Polo de Desenvolvimento Educacional

Considerações gerais

O Programa de Escola em Tempo Integral (PL 2617/2023) pode se tornar um **instrumento potente para fomentar a ampliação de matrículas na educação básica em tempo integral** a partir de diretrizes, parâmetros e estratégias de assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios. Como contribuição no debate, enquanto equipe do Itaú Social, apresentamos aqui **recomendações sobre pontos de destaque e atenção do projeto de lei**, seguidas por análises mais detalhadas com dados e referências:

1) **Maior ênfase à necessidade de coordenação entre estado e municípios dentro de cada UF no planejamento da expansão das matrículas**, incluindo a priorização das etapas e escolas, dada a **complexidade na distribuição das matrículas e etapas do ensino fundamental entre estados e municípios**, além da diversidade de **organização das escolas, volume do trabalho docente** (incluindo **dedicação a duas ou mais redes) e distribuição das matrículas entre entes dentro de cada município**. Será fundamental a assistência técnica para **o diagnóstico e planejamento que considere esses diferentes fatores**.

2) **O efeito equitativo da lei poderia ser ampliado** se, no que diz respeito à assistência técnica e financeira a ser ofertada, **fosse feita alguma priorização de apoio para secretarias e/ou escolas em municípios com menos recursos** e menor capacidade técnica instalada.

3) Ao fazer uma referência, ainda que tímida, a **atividades escolares fora da escola**, o projeto de **lei poderia explicitar que essas atividades podem incluir a participação de agentes e equipamentos de cultura, esportes e organizações sociais**, desde que sempre de forma integrada e articulada, como parte do currículo escolar e da política educacional de cada rede. Há **literatura e experiências dentro e fora do Brasil** que apontam para ganhos de aprendizagem, permanência e desenvolvimento integral, com redução de desigualdades, a partir de uma proposta pedagógica mais diversificada, que valoriza e incorpora os saberes das famílias e do território. Igualmente importante seria alguma **referência explícita na lei ao conceito ampliado de Educação Integral que está presente na Base Nacional Comum Curricular**, explicitando assim que não se trata apenas de ampliação de tempo.

4) **O fato de o projeto de lei não explicitar ou incluir incentivos para alguma etapa específica de ensino como prioritária precisa se manter, desde que inclua maior e melhor coordenação entre os entes federados**, a partir de diagnósticos do contexto e da demanda de cada território. Ao mesmo tempo, apesar do avanço das matrículas de tempo integral no ensino médio, **chamam atenção os movimentos de estagnação e queda de matrículas de tempo integral nos anos iniciais e finais do ensino fundamental** nos últimos seis anos. O programa **pode ter um efeito indutor importante para reversão desse quadro**, em especial junto às redes municipais com maiores dificuldades técnicas e financeiras.

As considerações a seguir vêm acompanhadas por uma **breve análise do contexto atual, incluindo dados** das escolas e redes públicas que precisam ser fatorados. Ao final, incluímos algumas **referências e tabelas complementares**.

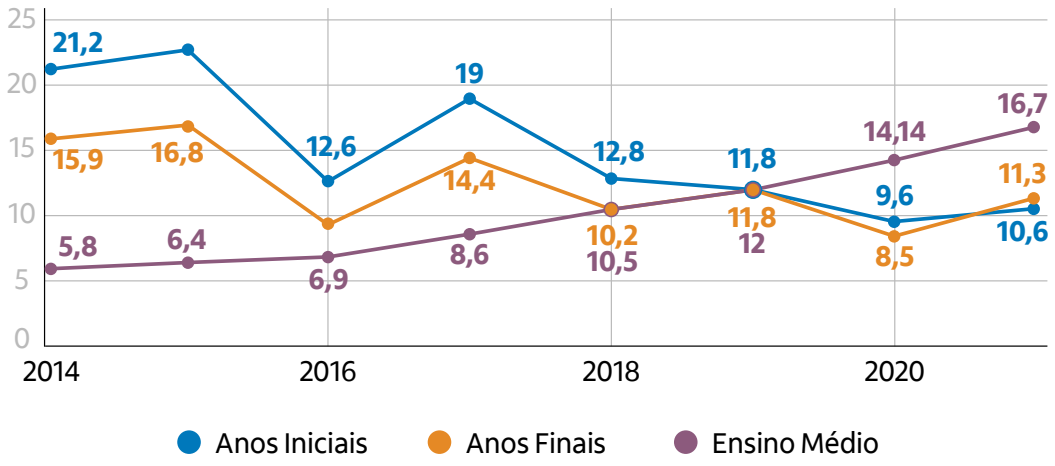
Análise e evidências

Art. 1º Fica instituído o Programa Escola em Tempo Integral, no âmbito do Ministério da Educação, com a finalidade de fomentar a criação de matrículas na educação básica em tempo integral.

O propósito do Programa Escola em Tempo Integral endereça a dificuldade de cumprimento da meta 6 do Plano Nacional de Educação nos últimos nove anos. No contexto pós-pandemia, que exacerbou as desigualdades educacionais, a velocidade e o escopo da ampliação das matrículas em tempo integral na educação básica se tornaram ainda mais urgente.

Ainda longe da média de sete horas de jornada escolar dos países da OCDE, o Brasil tem, na **meta 6 do Plano Nacional de Educação**, claros objetivos em relação à expansão das matrículas e escolas em tempo integral: oferecer essa modalidade de educação para, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender pelo menos 25% dos estudantes da educação básica. Entretanto, as **séries históricas do Censo Escolar** nos mostram que, apesar de um crescimento nas matrículas em tempo integral do ensino médio, de forma geral, o país está longe de alcançar essa meta em 2024, com percentual de apenas 22,4% de escolas públicas que ofertam essa modalidade e de 15,1% de estudantes em jornada de educação integral, em 2021, na educação básica. Com o fim do programa Mais Educação do Governo Federal em 2017, sem a substituição por outra iniciativa, os municípios mais pobres deixaram de contar com recursos para ampliação das atividades na escola e observou-se inclusive um **período de queda nas matrículas de tempo integral no ensino fundamental**, antes de ficar praticamente estagnado.

Percentual de estudantes em jornada de educação integral – Rede Pública



Fonte: Painel de Monitoramento do PNE – INEP, 2023. Elaboração: Itaú Social.

O avanço da educação integral no país tem o potencial para endereçar a redução das desigualdades de desempenho e trajetória regular dos estudantes brasileiros por raça/cor, nível socioeconômico e região, desigualdades ainda mais aprofundadas durante o contexto da pandemia.

Em maio de 2021, 40% dos estudantes matriculados na educação básica corriam risco de abandonar a escola. Esse percentual era maior entre estudantes com baixo nível socioeconômico, advindos de áreas rurais e estudantes negros (Onda 6). Com a retomada das aulas presenciais e reabertura das escolas, os responsáveis apontaram que apenas 24% dos estudantes realizam atividades extras para ajudar a acompanhar a escola, como aulas de reforço ou cursos online fora da escola, sendo que, em 14% dos casos, as atividades realizadas são gratuitas (Onda 9). Esses dados reforçam o papel crucial que a educação integral possui de garantir a recuperação de aprendizagem e a equidade na educação pública. Além disso, os responsáveis priorizam a promoção de programas de reforço (21%) e recuperação de estudantes (21%) entre os cinco principais aspectos que o governo deve priorizar para garantir uma educação de qualidade (Onda 10). (Pesquisa "Educação não presencial na perspectiva dos estudantes e suas famílias")

Art. 2º O Programa Escola em Tempo Integral compreenderá estratégias de assistência técnica e financeira para induzir a criação de matrículas na educação básica em tempo integral em todas as redes e sistemas de ensino.

§ 1º Para fins do disposto nesta Lei, considera-se matrículas em tempo integral aquelas em que o estudante permanece na escola ou em atividades escolares por tempo igual ou superior a sete horas diárias ou a trinta e cinco horas semanais, em dois turnos, desde que não haja sobreposição entre os turnos, durante todo o período letivo.

Embora o projeto de lei não entre em detalhes sobre a assistência técnica e financeira, vale ressaltar sua importância, ao considerarmos a experiência das secretarias, sobretudo daquelas com menos recursos e menor capacidade técnica instalada. O sucesso da implementação da política, especialmente no sentido da garantia da qualidade da oferta e de seu poder equitativo, dependerá do nível de apoio oferecido em áreas como diagnóstico e planejamento (incluindo eficiência alocativa das redes), reorientação curricular para a educação integral, diversificação de materiais pedagógicos e avaliação contínua. Igualmente importante será se a lei puder garantir que as múltiplas modalidades de ensino, como escolas do campo, quilombolas, ribeirinhas, tenham sua diversidade respeitada na ampliação da oferta de educação integral.

A ampliação do tempo é um elemento necessário para o ensino básico brasileiro atingir um novo patamar de qualidade para todos, mas não é o suficiente se o currículo também não se transformar. O projeto de lei não explicita o conceito de educação integral que a **Base Nacional Comum Curricular**, em seu texto introdutório, apresenta como proposta formativa da educação básica. A BNCC traz uma grande oportunidade para que os currículos das redes e escolas possam se enriquecer, conectando-se com os saberes da família, do território e da cidade. Também estimula o desenvolvimento de projetos interdisciplinares e metodologias ativas que engajem mais e melhor crianças, adolescentes e jovens. **Se o projeto de lei explicitar um conceito de educação integral que trata da ampliação não só do tempo, mas dos tipos e espaços de aprendizagem**, poderá ter um **forte papel indutor na qualidade pedagógica da educação integral**.

O Brasil possui exemplos de políticas e programas em estados, como Pernambuco, e municípios como Belo Horizonte, Tremembé, Rio de Janeiro e Porto Alegre, que têm concretizado o conceito de educação integral e podem inspirar outras redes e futuras políticas e programas indutores dos governos federal e estaduais[1]. Em termos de experiências internacionais, um dos exemplos destacados pela OCDE (Education Policy Outlook: Brasil – Com foco em políticas internacionais, 2021) foi a da Alemanha, com o programa público *Bundnisse fur Bildung* (Alianças pela Educação) que proporciona aos estudantes mais vulneráveis atividades dirigidas por alianças educacionais locais das escolas com atores dos setores cultural e educacional nos territórios. Os educadores que atuam em parceria com as escolas passam por uma formação e atuação em rede. A política passou por avaliações que demonstraram o impacto positivo na permanência e aprendizagem, mesmo durante a pandemia. Outro exemplo é Portugal, que, com o Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (1996, atualizado em 2006 e 2012) e o Projeto de Autonomia e Flexibilidade Curricular (2017), avançou no enfrentamento de desigualdades interseccionais e inovação curricular. Ao fazer uma referência, ainda que tímida, a atividades escolares fora da escola, o projeto de lei pode otimizar um potencial ainda pouco explorado por redes: incluir a participação de atores e equipamentos de cultura, esportes e organizações sociais no desenho de suas políticas de educação integral, em torno do currículo escolar. Já há no Brasil diversas secretarias de educação que estabelecem parcerias com equipamentos, em que crianças e adolescentes participam de forma contínua de outras atividades complementares, mas que nem sempre são computadas como matrículas em tempo integral ou recebem a qualificação necessária.

1. 1) Avaliação Educação Integrada - Belo Horizonte; 2) Avaliação Educação Integrada - Rio de Janeiro; 3) Educação integral e currículo escolar: conceitos, experiências e desafios; 4) Organização da Sociedade Civil e Escola Pública; 5) Percursos da Educação Integral em busca da qualidade e da equidade; 6) Tendências para Educação Integral.

Já existe ampla literatura internacional sobre os efeitos das artes e dos esportes na educação[2] – apesar de mais produção de conhecimento no Brasil ser necessária, já há insumos para avançarmos mais nessa articulação intersetorial em prol da educação integral de qualidade. Para isso, é preciso haver intencionalidade, articulação e acompanhamento por parte das escolas e redes. No Brasil, essa lacuna de oportunidades de aprendizagem entre as crianças mais pobres e as mais ricas, incluindo não só tempo de escola mas também acesso a esportes, arte e cultura e outras atividades extracurriculares, chega a 7 mil horas ao completarem 14 anos, como o estudo Cada Hora Importa (2021) revelou.

Mas, o que significa uma diferença de 7.124 horas?

E se essas horas fossem carga horária de uma escola integral (de 1.800 horas/ano)?
As crianças mais ricas teriam estudado 3,9 anos a mais que as crianças mais pobres.

Quase 4 anos

E se essas horas fossem carga horária de uma escola regular (de 1.900 horas/ano)?
As crianças mais ricas teriam estudado 7,9 anos a mais que as crianças mais pobres.

Quase 8 anos

E se essas horas fossem atividades de contraturno (de 2 horas/dia)?
As crianças mais ricas teriam estudado 3.562 dias a mais em atividades de contraturno.

Quase 10 anos

Fonte: Cada Hora Importa (2021). Elaboração: Itaú Social.

Ao mesmo tempo, é interessante perceber que avaliações internacionais, como o PISA, já começam, em 2022, a avaliar o pensamento criativo; hoje uma das competências gerais da BNCC. Para os anos finais do ensino fundamental, avançar nesse sentido **com a inovação dos currículos e do ensino para essa etapa**[3] é ainda mais urgente, considerando a ausência de uma política para essa etapa, justamente quando o desempenho e a trajetória (reprovação, repetência e abandono) pioram.
E, para que esse currículo possa de fato ser implementado, as secretarias precisarão de **medidas estruturantes nos campos da contratação, do volume de trabalho docente, da seleção e formação de gestores escolares**, assim como da própria **infraestrutura das escolas**. As estratégias de assistência técnica e financeira previstas pelo Programa têm o potencial de endereçar os desafios de implementação da ampliação das matrículas com qualidade e equidade. A referência no PL de **atividades em que o estudante permanece na escola ou em atividades escolares** oferece uma

2. Artes e Esportes – Relação com desenvolvimento humano integral;

3. Cabe destacarmos a política uruguaia de Transformação Curricular Integral (TCI).

flexibilidade importante para redes desenharem modelos que valorizem a articulação intersetorial e do território a partir de seu contexto. Ao mesmo tempo, faz uma marcação importante no sentido de que essas atividades precisam ser parte do currículo, mesmo quando fora da escola e com parcerias de outros agentes externos.

I – Pactuação pelo ente federativo com o Ministério da Educação das novas matrículas na educação básica em tempo integral; e II – declaração pelo ente federativo da criação das matrículas no sistema do Ministério da Educação.

§ 2º A aprovação da prestação de contas terá como referência a comprovação, por meio do Censo Escolar, do cumprimento das metas pactuadas de criação de novas matrículas em tempo integral.

No que diz respeito ao planejamento, monitoramento e à avaliação da expansão das matrículas de ensino integral, é fundamental considerar **a heterogeneidade do contexto atual da distribuição das matrículas e organização das escolas em cada município e em cada estado**. Nesse sentido, a assistência técnica do Ministério da Educação, ao lado do INEP, pode contribuir com ferramentas de diagnóstico e planejamento para redes municipais e estaduais. Por exemplo, 85% das escolas municipais têm anos iniciais e finais, e 55% das escolas municipais têm educação infantil e anos finais (do 6º ao 9º) de acordo com os dados do Censo Escolar de 2022. São demandas distintas em termos de **infraestrutura, perfil de equipe gestora, formação docente (pedagogos** *vs.* **especialistas), acompanhamento pedagógico, articulação com território, engajamento familiar e etapas de transição, dentro de uma mesma escola**.

A divisão de matrículas dos anos finais varia muito entre municípios, mesmo dentro de um mesmo estado. Ainda de acordo com o Censo Escolar de 2022, em **46%** dos municípios existem **apenas escolas municipais** para os anos finais. Em **33%** dos municípios, existem **apenas escolas estaduais** para os anos finais. Em **21%** dos municípios, existem **ambas escolas estaduais** e **municipais** para os anos finais. Por isso, por exemplo, a decisão de um estado priorizar a ampliação de matrículas de tempo integral no ensino médio pode provocar aumento de demanda por vagas no ensino fundamental junto a redes municipais. Pontos de alavancagem cruciais para o programa, como **a alocação de trabalho docente**, também precisarão ser considerados, frente à grande heterogeneidade entre redes, no que diz respeito inclusive ao volume de trabalho docente. Além do número de alunos e turmas, a dedicação a diferentes escolas e/ou redes precisará ser considerada como um fator a impactar a expansão das matrículas de tempo integral. Nas redes estaduais, as médias vão de 181 a 439 estudantes por professor; nas municipais, a variação é de 11 a 525 alunos em média nos anos finais do ensino fundamental.

O volume de trabalho de professores nos anos finais é um desafio que também varia bastante entre redes:

	Média Municipal Brasileira	Rede Municipal A	Rede Municipal B	Rede Estadual A	Rede Estadual E	Média Estadual Brasileira
Média de alunos por professor	**228,6**	**524,7**	**92,6**	**180,9**	**439,5**	**273,5**
Média de alunos por turma	25,9	31,5	15,2	22,3	31,2	28,4
Média de turmas por professor	8,5	16,7	5,3	8,3	13,8	9,6
% de professores em mais de uma rede	33%	56%	11%	15%	26%	19%
% de professores em mais de uma escola	45%	**74%**	**11%**	**79%**	**97%**	**88%**

Fonte: pesquisa "Volume de trabalho dos professores dos anos finais do ensino fundamental – Fundação Carlos Chagas, Itaú Social e D3e – 2023. Elaboração: Itaú Social.

Em municípios onde há escolas do 6º ao 9º anos, tanto da rede estadual quanto municipal, a ampliação de matrículas de tempo integral pela rede municipal nos anos iniciais pode levar a uma demanda maior de matrículas de anos finais para a rede estadual. Em redes estaduais onde também há anos iniciais do ensino fundamental, esse cenário se torna ainda mais complexo. Em cada município, esse quadro precisa estar bem mapeado pela rede estadual e municipal, como parte do processo de pactuação das novas matrículas. O ministério tem um papel indutor para promover um planejamento de expansão das matrículas que não seja feita de forma isolada. Os dados existentes apontam a **necessidade de uma forte articulação entre estado e municípios na fase de diagnóstico e planejamento da expansão das matrículas de tempo integral**.

Por fim, no que diz respeito ao monitoramento da ampliação das matrículas de tempo integral, a escolha de indicadores, incluindo a lente da equidade, será estratégica. Vale ressaltar a importância de se observar os efeitos na trajetória escolar das crianças e adolescentes impactadas, seja porque estão em escolas com essa oferta, seja porque ainda não foram contempladas com a educação integral. No Brasil, 30% dos estudantes brasileiros chegam ao fim do 9º ano com trajetórias muito irregulares, caracterizadas por abandono e evasão do sistema educacional. Tal percentual é maior entre os alunos negros, sendo 39,8% entre pardos e 35% entre pretos, enquanto entre os brancos é de 19% (SOARES, J. F; ALVES, M. T. G; FONSECA, J. A. 2021).

As desigualdades nos últimos 15 anos em termos de trajetória escolar não se alteraram. O Programa Escola de Tempo Integral tem o potencial de contribuir na reversão de desigualdades como essas e outras no campo da educação básica, de forma significativa para crianças, adolescentes e jovens no Brasil.