

Educação Integral



Análise do Todos Pela Educação sobre o Programa Escola em Tempo Integral

JULHO/2023

1. CONTEXTO

No dia 12 de maio de 2023, em evento realizado no Ceará, o Ministério da Educação lançou o programa “Escola em Tempo Integral”, cujo objetivo é fomentar matrículas em tempo integral na Educação Básica. O orçamento destinado para essa medida é de R\$ 4 bilhões.

Na ocasião, o presidente Lula assinou uma medida provisória que instituiria a política. No entanto, por um acordo entre o Congresso Nacional e o Executivo federal, o texto passou a tramitar como projeto de lei (PL 2617/2023), em regime de urgência constitucional, enquanto não houvesse acordo entre Câmara e Senado sobre a tramitação de medidas provisórias. O texto aprovado na Câmara foi o substitutivo do relator, deputado Mendonça Filho (UNIÃO/PE), no dia 03 de julho. O projeto seguiu para o Senado Federal e foi aprovado no dia 11 de julho, sob a relatoria da senadora Professora Dorinha Seabra (UNIÃO/TO). Por fim, no dia 31 de julho, o projeto teve sanção presidencial.

O investimento nessa política visa atingir a meta 6 do Plano Nacional de Educação (PNE)¹, que prevê que pelo menos 25% das matrículas da Educação Básica da rede pública sejam em tempo integral, até 2024. Atualmente, de acordo com dados do Censo Escolar de 2022, o Brasil tem 16,9% das matrículas (6.499.119) com jornada expandida na rede pública, com grandes variações entre as etapas, conforme apresentado pela Figura 1.

¹ Meta 6: Oferecer Educação em Tempo Integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da Educação Básica. Disponível em: <https://pne.mec.gov.br/>

Figura 1. Porcentagem de matrículas em tempo integral² na rede pública, em relação ao número total de matrículas.



Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica (2022). Elaboração: Todos Pela Educação

Diante desse cenário, o primeiro ciclo de pactuação prevê um milhão de novas matrículas, o que aumentaria para 19,5% o total de matrículas em tempo integral. Até 2026, a expectativa é alcançar 3,2 milhões de matrículas e atingir a meta do PNE prevista para 2024.

O programa prevê assistência técnica e financeira para os estados, os municípios e o Distrito Federal. Em relação à assistência financeira, o mecanismo de fomento foi pensando da seguinte forma:

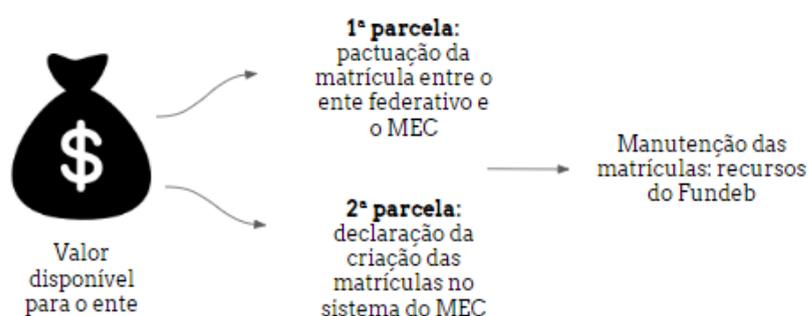
- Haverá um determinado montante de recursos financeiros disponíveis para cada ente, cujo cálculo será definido pelo Ministério da Educação (MEC), e levará em consideração a proporção já existente de matrículas em tempo integral na rede pública do ente (o quão perto/longe está do atingimento da meta do PNE) e o valor aluno ano total (VAAT) da rede de ensino;
- Cada estado ou município irá pactuar com o MEC a quantidade de matrículas que serão criadas e, nesse momento, receberá a primeira parcela do recurso;
- Os entes deverão, então, declarar a criação das matrículas no sistema do MEC e, depois disso, receberão a segunda parcela do recurso;
- Quando a matrícula for computada no Censo Escolar, os recursos para sua manutenção serão via Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

² Consideram-se matrículas em tempo integral aquelas em que a permanência semanal do aluno na turma de escolarização presencial é maior ou igual a 35 horas semanais, e os que estão em turmas de escolarização presenciais com carga horária menor que 35 horas semanais, mas que somado ao tempo de permanência semanal em turmas de atividade complementar), de atendimento educacional especializado e em turmas exclusivas de itinerário formativo atinja as 35 horas ou mais.

Profissionais da Educação (Fundeb). Ou seja, o programa irá induzir a expansão, mas destinará recursos por tempo pré-determinado, de maneira que os estados e municípios possam manter a matrícula de forma independente.

A Figura 2 sistematiza esse mecanismo:

Figura 2: mecanismo de fomento do Programa



Elaboração: Todos Pela Educação

Em relação à assistência técnica, o programa foi estruturado a partir de cinco eixos, que contemplam uma série de ações estratégicas. Alguns destaques por eixo são:

1. Ampliar

- Pactuação de metas de aumento de matrículas em tempo integral;
- Suporte técnico na elaboração do diagnóstico;
- Formação para as equipes técnicas das redes;
- Incentivo à institucionalização de programas locais de escolas em tempo integral.

2. Formar

- Realização de seminários regionais para consolidar as orientações curriculares para as etapas de ensino;
- Publicação de orientações curriculares para a Educação Integral em Tempo Integral;
- Formação de equipes técnicas de secretarias e gestores de escola;
- Oferta de formação sobre a temática em parceria com universidades.

3. Fomentar

- Planejamento para criação de materiais pedagógicos específicos;
- Fomento a projetos inovadores para Educação Integral.

4. Entrelaçar

- Apoio aos arranjos intersetoriais no território;
- Celebração de parcerias e programas interministeriais.

5. Acompanhar

- Criação de instrumentos de acompanhamento e avaliação das ações desenvolvidas;
- Estímulo a novas pesquisas relacionadas ao tema;
- Constituição de grupo de trabalho para o acompanhamento e aprimoramento permanente do programa.

Além do Programa Escola em Tempo Integral, o substitutivo aprovado no Congresso também aprovou elementos de outras três temáticas:

- **Lei da conectividade:** altera a Lei nº 14.172/2021, que liberou R\$3,5 bilhões para estados e municípios garantirem internet grátis a alunos e professores de Educação Básica das escolas públicas. A lei aumentou o prazo para utilização dos recursos, estendendo para 2026.
- **Bolsas:** foi alterada a Lei nº 11.273/2006, que autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores da Educação Básica. A Lei exigia experiência de três anos no magistério superior e a proposta do substitutivo é exigir formação mínima em nível superior e experiência de 3 três anos no magistério, independentemente se for superior.
- **Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI):** altera a Lei nº 13.415/2017, permitindo aplicação dos recursos do EMTI em todas as ações previstas de despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

2. PONTOS POSITIVOS

O programa anunciado é fundamental, pois há diversos estudos, inclusive com dados nacionais, que apontam que a Educação Integral tem resultados positivos em múltiplos aspectos da vida dos estudantes³. O Ministério da Educação (MEC) acerta ao colocar a temática como uma de suas

³ **Desempenho:** Rosa et al. (2022) avaliaram as escolas integrais de Ensino Médio em Pernambuco e observaram melhorias nos resultados dos estudantes de escolas de tempo integral nas avaliações estaduais, equivalentes a 13 pontos

prioridades, exercendo seu papel de indução e coordenação das políticas direcionadas à Educação Básica. Os principais destaques positivos do programa são:

- **Fundamentação que diferencia a Educação Integral de Tempo Integral:** o programa traz evidências e fundamentos que deverão ser considerados na sua implementação. Um dos pontos importantes é a distinção feita entre Educação Integral e Educação em Tempo Integral:

“Faz-se necessário distinguir o conceito de Educação Integral e de Tempo Integral. O tempo é uma das estratégias que possibilita a materialização da proposta de um currículo de Educação Integral, mas não a única. É essencial que a ampliação e organização do tempo integral seja consequência do Projeto Político-Pedagógico e do Currículo escolar [...]”⁴.

Partindo dessa definição, a Lei prevê que os recursos sejam direcionados para escolas com propostas pedagógicas alinhadas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e que ofereçam uma jornada escolar em tempo integral na perspectiva da Educação Integral.

Além disso, os fundamentos do programa também consideram que, para que uma escola integral seja realmente efetiva, não basta apenas garantir a expansão da carga horária. É essencial o investimento em dimensões estruturais, como currículo, infraestrutura, gestão escolar, condições de trabalho dos professores, entre outros. Dado esse entendimento do próprio MEC, é importante que haja também apoio técnico para que as redes de ensino sejam capazes de mobilizar todas essas variáveis em uma perspectiva sistêmica.

- **Mecanismo de indução por meio de suporte financeiro:** o programa prevê que o MEC disponibilize um fomento inicial para induzir/apoiar as redes de ensino a criarem matrículas em tempo integral e, após esse apoio financeiro, os entes deverão manter as matrículas com os

em Português e 20 pontos em Matemática em relação aos estudantes de escolas regulares. Disponível em: <https://www.sonhogrande.org/storage/the-effects-of-public-high-school-subsidies-on-student-test-scores-the-case-of-a-full-day-high-school-program-in-pernambuco-brazil.pdf>

Ensino Superior e mercado de trabalho: Um estudo do Instituto Sonho Grande verificou probabilidades maiores de estudantes do integral ingressarem no ensino superior em relação aos estudantes de escolas regulares, além de terem maior salário mensal. Além disso, verificou-se que o ensino integral foi capaz de zerar a diferença salarial entre egressos negros e brancos no mercado de trabalho. Disponível em: <https://www.sonhogrande.org/storage/sonho-grande-producao-de-evidencias-mais-integral-mais-oportunidade.pdf>

Redução da violência: Já Rosa, Bruce e Sarellas (2022) avaliaram a implementação das Escolas de Ensino Médio Integral no estado de Pernambuco e encontraram uma redução de 40% na taxa média de homicídios de homens jovens de 15 a 19 anos utilizando a variável localização geográfica. Disponível em: https://www.institutonatura.org/wp-content/uploads/2022/07/Estudo-Homici%C3%A7%C3%B5es-e-EMI_Policy-Paper.pdf

⁴ Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral/fundamentos>

recursos próprios, incluindo aqueles disponíveis no Fundeb (matrículas em tempo integral têm fator de ponderação mais alto). Em um cenário em que os recursos recebidos pelas redes via Fundeb estão aumentando, por conta da elevação progressiva da complementação da União⁵, essa política induz as redes a utilizarem parte desses novos recursos em uma política estruturante, que são as escolas integrais.

- **Repasse de recursos considera critérios de equidade:** o programa prevê que os recursos não sejam distribuídos de maneira igual para todas as redes, diferentemente da Política de EMTI, em que os estados recebem 10 anos de repasses da União no valor de R\$2 mil por aluno ao ano, independentemente de suas condições. No novo programa, para definir o valor disponível para cada ente, será analisada a proporção já existente de matrículas em tempo integral na rede pública do ente e o valor aluno ano total (VAAT) da rede de ensino. Dessa forma, por meio desse mecanismo inovador de cálculo do valor de repasse, o MEC consegue garantir mais apoio para os entes que mais precisam, exercendo a sua função redistributiva com mais efetividade.
- **Oferta de apoio técnico, para além do financeiro:** Para além da assistência financeira, o MEC prevê a oferta de apoio técnico aos entes que aderirem ao programa, de forma a garantir que os recursos sejam aplicados de forma mais efetiva nas escolas, potencializando os benefícios do modelo. Esse apoio é fundamental, pois a capacidade estatal dos estados e municípios é bastante variada e a implementação do modelo pedagógico de uma Escola Integral é complexa, e impacta diversas variáveis da escola, de modo que alguns territórios deverão precisar de mais auxílio para implementar suas ações. Sendo assim, a oferta de assistência técnica poderá assegurar a implementação de projetos pedagógicos pautados pela educação integral para além da mera extensão de carga horária.
- **Priorização de escolas a partir de critério socioeconômico:** a lei define que a distribuição dos recursos para criação de novas matrículas deverá priorizar as escolas que atendem estudantes em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, um aspecto importante em termos de equidade educacional.
- **Monitoramento e avaliação:** o programa prevê a constituição de um grupo de trabalho para o acompanhamento e aprimoramento permanente das ações e o investimento em um sistema de monitoramento e avaliação contínuo, o que será muito relevante para garantir que a política esteja sendo efetivada nas redes de ensino. Incluir uma robusta avaliação de impacto, que contemple aspectos qualitativos e quantitativos, também pode ser uma ferramenta importante.

⁵ A Emenda Constitucional 108, que dispõe sobre o Novo Fundeb, definiu que a complementação da União deve ser equivalente a, no mínimo, 23% do total de recursos, um aumento considerável frente aos 10% anteriores. Essa mudança será feita de forma gradual, atingindo os 23% apenas em 2026.

3. PONTOS DE ATENÇÃO

Apesar de o programa ser baseado em bons fundamentos e contar com boa formulação, alguns pontos de atenção precisam ser destacados. São eles:

- **Definição de critérios para escolas de tempo integral:** apesar de o programa ser baseado em uma fundamentação que destaca as diferenças entre a Educação Integral e a Educação em tempo integral, a lei não explicita quais são os critérios que se espera de uma escola que oferta Educação Integral, para a obtenção de recursos. A única definição é que consideram-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. Está prevista a publicação de orientações curriculares para a Educação Integral em Tempo Integral e de outros documentos de cunho infralegal, mas seria importante ter esses critérios antes do repasse dos recursos, a fim de garantir que o fomento vá para matrículas em escolas que consigam seguir um modelo adequado.

Caso não haja diretrizes bem definidas, há um risco de o programa servir apenas para expansão da jornada no contraturno, e não em escolas com proposta pedagógica adequada à Educação Integral, com currículo integrado.

- **O que se considera como novas matrículas:** a lei diz que serão consideradas as matrículas criadas ou convertidas de jornada parcial para integral a partir de janeiro de 2023. Ou seja, os entes poderiam receber recursos para matrículas criadas antes mesmo do programa ter sido implementado, ao invés de criar novas matrículas, o que diminui o poder de indução da política. Seria interessante incentivar matrículas pactuadas em 2023 e realizadas a partir de janeiro de 2024. Outra possibilidade seria fixar um percentual máximo de matrículas de 2023 beneficiadas, garantindo que a maioria seja de novas matrículas, criadas em 2024.

- **Forma de repasse dos recursos:** a lei prevê que os recursos serão repassados por meio de depósito em conta corrente específica do ente federativo. No entanto, esse tipo de depósito em conta pode ser um problema, pois o empenho em contas adicionais é mais desafiador, como foi no caso do EMTI e de outros programas suplementares. Portanto, é importante olhar para os aprendizados dessa política, de maneira a evitar os mesmo erros em relação à execução. No futuro, considerando mudanças estruturais no quinto ciclo do Programa de Ações Articuladas (PAR), um caminho pode ser incluir o programa em sua lista de iniciativas.

- **Falta de priorização de etapas:** de acordo com a lei, cada ente poderá definir quais etapas da Educação Básica irá priorizar para a criação das novas matrículas. Nesse desenho, como as matrículas serão mantidas com recursos do Fundeb após o fomento inicial, é possível que haja indução indireta para que as redes priorizem as matrículas na Pré-escola ou nos Anos Iniciais do Ensino Fundamental, pois essas etapas têm a maior diferença no fator de ponderação⁶ entre a oferta parcial e integral, de 0,30⁷. Seria importante que o Ministério da Educação desse diretrizes claras para as redes de ensino sobre o que deve ser considerado na definição de quais etapas serão contempladas com novas matrículas de tempo integral.

- **Manutenção das matrículas com recursos do Fundeb:** a lei prevê que, após o fomento inicial, as matrículas criadas sejam mantidas com recursos do Fundeb. Nesse caso, existem dois pontos que precisam ser levados em conta:

(i) Os fatores de ponderação das etapas, previstas no Fundeb, deverão ser alterados até outubro de 2023, conforme definido pela Lei nº 14.113/2020. É importante que o Ministério da Educação atue para garantir que o fator de ponderação das matrículas em tempo integral seja significativamente maior que o do tempo parcial em todas as etapas, de forma que os entes consigam manter as matrículas com os recursos do Fundeb, já que essa é uma das prioridades do governo na Educação e que as escolas integrais, apesar de seu comprovado custo-benefício, tem custo mais elevado. No Ensino Médio, por exemplo, enquanto uma matrícula de tempo parcial tem fator de ponderação de 1,25 para o cômputo total de matrículas, uma de tempo integral tem fator de 1,30, apenas ligeiramente superior.

(ii) Existe a possibilidade de os entes receberem o recurso, criarem as matrículas e, quando os recursos passarem a ser apenas via Fundeb, acabarem com a matrícula em tempo integral pela insustentabilidade financeira. Nesse caso, a indução do programa não seria efetiva. Este é um ponto que precisa estar no radar do Ministério, para que seja evitado.

- **Implementação do apoio técnico previsto:** Apesar da previsão de oferta de apoio técnico ser um ponto bastante positivo, há um desafio de implementação desse apoio, que dependerá da capacidade instalada no Ministério da Educação para que ele efetivamente ocorra. Além disso, não há clareza de quanto do recurso disponível será direcionado para os entes e quanto será destinado à realização de ações de apoio técnico.

⁶ Para calcular o valor por aluno do Fundeb, são considerados fatores de ponderação para as diferentes etapas e modalidades da Educação Básica, tendo como referência o fator 1 para os Anos Iniciais do Ensino Fundamental Urbano. Os atuais fatores de ponderação podem ser encontrados [neste link](#).

⁷ A diferença nos fatores de ponderação para o tempo parcial e para o tempo integral na Creche pública, nos Anos Finais do Ensino Fundamental urbano e no Ensino Médio urbano são, respectivamente, 0,15, 0,20 e 0,05.



 TODOSPELAEDUCACAO.ORG.BR

 [/TDOSEDUCACAO](https://www.facebook.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TDOSEDUCACAO](https://twitter.com/TODOSEDUCACAO)

 [@TODOSPELAEDUCACAO](https://www.instagram.com/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/USER.TODOSPELAEDUCACAO](https://www.youtube.com/user/TODOSPELAEDUCACAO)

 [/COMPANY/TODOSPELAEDUCACAO](https://www.linkedin.com/company/TODOSPELAEDUCACAO)

 [TODOS PELA EDUCAÇÃO](tel:+551133333333)