

Ampliação da jornada escolar: planejamento e acaso, contexto nacional e local

Lúcia Velloso Maurício

Professora Associada da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Resumo

Nem sempre uma política educacional é planejada de acordo com a realidade em que se situa, portanto nem sempre cumpre aquilo a que se propõe. Neste trabalho, apresentamos duas experiências de implementação de ampliação da jornada escolar, em dois municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro com realidades bastante distintas: a primeira se passa em um município onde houve um planejamento pouco atento ao contexto da educação local; a segunda, num município em que a experiência de ampliação da jornada se apresenta como uma oportunidade eventual, que não é incorporada a um planejamento propriamente dito. O artigo é concluído apresentando alguns dados do impacto das políticas federais de educação recentes nestes municípios.

Palavras-chave: Ampliação da jornada escolar. Implementação de políticas. Planejamento.

Abstract

Expanding the school day: planning and chance, national and local circumstances

Sometimes an educational policy is not planned according to the reality in which it is located so it might not accomplish its objectives. In this paper, we present two experiences of implementation of school day journey expansion, in two municipalities of the metropolitan region of Rio de Janeiro with very different realities: the first one takes place in a municipality, where there was little planning aware of the local context; the second one occurred in a municipality where the enlargement of the school journey was an opportunity, developed apart of the education local planning itself. The paper is concluded showing some data from the impact of recent federal education policies in these municipalities.

Keywords: Expansion of the school day. Policies Implementation. Planning.

Resumen

Ampliación de la jornada escolar: planificación y oportunidad, contexto nacional y local

No siempre una política educativa se planea según la realidad en la que se sienta, así que no siempre ofrece lo que te propongas. Este artículo presenta dos experiencias de implementación de extensión de la jornada escolar, en dos municipios de la región metropolitana de Río de Janeiro con realidades muy diferentes: la primera ocurre en un municipio donde hubo planificación poco consciente del contexto de la educación local; la segunda en un municipio donde la ampliación de la jornada escolar fue una oportunidad posible, que no está incorporada en un plan en sí mismo. El artículo se completa con algunos datos sobre el impacto de las políticas federales de educación recientes en estos municipios.

Palabras clave: Extensión de la jornada escolar. Implementación de políticas. Planificación.

Políticas e contextos

A implementação de uma demanda social passa por processos de decisões dos atores sociais envolvidos. Conforme nos alerta Rua (2009), uma política pode não se concretizar, ou ser implementada parcialmente, gerando resultados diferentes do que se pretendia com o planejamento acordado. Segundo a autora, isto ocorre porque a implementação de políticas é um processo interativo e continuado de tomada de decisões, disputadas por numerosos grupos com interesses diversos. As ações de cada grupo podem influenciar consideravelmente os resultados esperados da implementação das políticas públicas. Situações eventuais imprevistas implicam em novas decisões que muitas vezes requerem novos direcionamentos. Dyer (2012), pesquisando a implementação de políticas educacionais, chamou atenção sobre a reincidência de descaso na implementação de políticas em países em desenvolvimento, como se a decisão de promover mudanças gerasse automaticamente os resultados buscados e dispensasse o planejamento cuidadoso das etapas de implementação.

A política de ampliação da jornada escolar no Brasil teve seu crescimento impulsionado, entre outros fatores, pela implementação do Programa Mais Educação. Este programa, instituído pelo Governo Federal (BRASIL, 2007a), buscou, em anos recentes, efetivar sua proposta de induzir políticas municipais de ampliação da jornada escolar para alunos do ensino fundamental em todo o país. O esforço de impulsionar políticas de ampliação da jornada escolar revelou-se tanto no aumento de matrículas, escolas e municípios envolvidos como no crescimento do orçamento do programa.

Quadro 1. Escolas e orçamentos do Programa Mais Educação 2008–2012.

Ano	Escola(s)*	Reais (\$)
2008	1.380	56.808.276,40
2009	4.638	152.933.430,87
2010	9.661	378.776.632,68
2011	13.032	528.907.514,62
2012	28.075	894.753.890,65
Total	31.389	2.012.179.745,22

* No cálculo dos totais foram consideradas apenas escola(s) distinta(s).

Fonte: FNDE.

Pelo Quadro 1 vê-se que o crescimento do programa é incontestado. Entretanto, a incorporação da política de ampliação da jornada pelos governos locais, em geral, está mais associada a experiências anteriores, próprias ou de municípios que lhes são referências, ou à presença de gestores singulares, como secretárias de educação ou diretores de escola que, por situações diversas, assumem o desafio da ampliação (MELO; GONÇALVES; MAURÍCIO, 2015). Muitos municípios brasileiros associam-se ao Programa Mais Educação como uma oportunidade de receber mais recursos, materiais e humanos, para suas unidades escolares. Segundo Oliveira (2018), é um reflexo do estado de precariedade em que as escolas se encontram, orientando a possibilidade de ampliação da jornada escolar para suprimento de carência de infraestrutura adequada. Esta circunstância, além de características próprias do Programa, limita que o Mais Educação se enraíze nos municípios participantes. Assim, o planejamento em âmbito federal vai adquirindo nuances ou desdobramentos imprevistos nos estados e municípios, de acordo com os contextos locais.

A proposta de ampliação da jornada escolar no Brasil veio se consolidando desde a promulgação da Constituição de 1988 (SENADO FEDERAL, 1988), como se pode verificar pela sua presença em diversos instrumentos legais. A Constituição, apesar de não se referir explicitamente à educação em tempo integral, deixa a ideia subentendida. Já a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394/1996) introduziu a perspectiva de ampliação do tempo escolar diário nos artigos 34 e 87 (BRASIL, 1996); poucos anos depois, o Plano Nacional de Educação – PNE (Lei nº 10.172/2001) indicou, entre seus objetivos e prioridades, expandir a escola de tempo integral, para um período de pelo menos 7 horas diárias (BRASIL, 2001). No mesmo sentido, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb (BRASIL, 2007b) estabeleceu repasse de recursos acrescido de 30% para alunos da rede pública em regime de tempo integral, fator de grande estímulo ao crescimento das matrículas em tempo integral. O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, lançado em 2007 pelo Decreto nº 6.094/2007 (BRASIL, 2007a), propôs ampliar as possibilidades de permanência na escola. Esta diretriz deu origem ao Programa Mais Educação. Além disso, esta política se projeta para o futuro, como se pode constatar na meta 6 do PNE 2014–2024 (Lei nº 13.005/2014), que propôs o oferecimento da jornada ampliada de até 7 horas diárias para 50% das escolas públicas de educação básica do país, abrangendo 25% das matrículas de alunos das redes públicas (BRASIL, 2014).

O Programa Mais Educação foi criado pelo Governo Federal para ampliar e diversificar possibilidades educacionais no contraturno escolar para alunos do ensino fundamental da rede pública. As escolas priorizadas seriam aquelas com baixo índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB), alto índice de evasão escolar, defasagem idade/série e situadas em áreas de vulnerabilidade social. O Programa foi instituído pela Portaria Normativa Interministerial nº 17/2007 (BRASIL, 2007c) e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/2010 (BRASIL, 2010). Os profissionais envolvidos poderiam ser monitores de diversas áreas, estudantes universitários ou agentes comunitários recebendo ajuda de custo para desenvolver este trabalho voluntário. De acordo com a proposta do Ministério da Educação (MEC), uma contrapartida do sistema de ensino local é designar, entre seus docentes, um professor com 40 horas semanais em cada escola para coordenar a execução das atividades da educação integral, articulando-as com o diretor, o currículo escolar e dialogando com as famílias dos alunos para garantir sua adesão (BRASIL, 2009).

Antes de concluir esta introdução, demonstramos o crescimento do número de matrícula em tempo integral – definida como 7 horas ou mais diárias – de 2009 a 2013, nos anos iniciais e finais do ensino fundamental, em números absolutos e em porcentagem (Tabela 1). Passamos de 4% para 14% de matrículas em tempo integral nos anos iniciais, aproximando-nos de 2 milhões de alunos. Nos anos finais, saímos de 2,7% para mais de 10%, indo além de 1 milhão de matrículas. Em síntese, fechamos 2013 com mais de 3 milhões de matrículas em tempo integral no Ensino Fundamental completo, ultrapassando a marca de 12%.

Tabela 1. Matrículas públicas em tempo integral no Ensino Fundamental por segmento no Brasil.

	Anos iniciais			Anos finais			Ensino Fundamental		
	Total	TI	%	Total	TI	%	Total	TI	%
2009	14.946.313	599.710	4,0	12.665.753	345.334	2,7	27.612.066	945.044	3,4
2010	14.258.634	777.427	5,4	12.416.686	426.478	3,4	26.675.320	1.203.905	4,5
2011	13.730.813	1.043.276	7,8	12.083.566	582.594	4,8	25.814.379	1.625.870	6,3
2012	13.228.278	1.267.335	9,6	11.716.697	775.330	6,6	24.944.975	2.042.665	8,2
2013	12.876.507	1.825.200	14,2	11.313.862	1.180.646	10,4	24.190.369	3.005.846	12,4

Fonte: Elaborada pela autora, a partir de dados do Censo Escolar do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP.

Este artigo se propõe a descrever a experiência de duas escolas em dois municípios do estado do Rio de Janeiro que podem ilustrar como situações casuais – imprevistas ou não explicitadas – redirecionaram seus projetos de implantação de jornada ampliada. Em nenhum dos dois municípios havia uma política consolidada de ampliação da jornada escolar. Entretanto, ambos tinham experiências pontuais de extensão da jornada escolar, além do Programa Mais Educação, e discutiam, com maior ou menor empenho, a perspectiva de desenvolver política própria de escola de tempo integral. A compreensão de educação integral que adotamos requer que se desenvolvesse em tempo integral, como enfatizam Teixeira (1994) e Ribeiro (1986). Seu sentido não se restringe à transmissão de conteúdos escolares e/ou científicos. Como lembra Cavaliere (2002), “as novas ideias em educação visavam à retomada da unidade entre aprendizagem e educação [...] e buscavam religar educação à vida” (p. 252).

A primeira escola: o planejamento que não acontece

A primeira pesquisa desenvolveu-se em Itaboraí, município pobre, com caráter agrícola, na periferia da cidade do Rio de Janeiro. Foi escolhido para receber um projeto econômico grandioso da Petrobras, tendo em vista principalmente sua localização geográfica mais do que seu perfil socioeconômico – o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). Muitos moradores acreditaram que o projeto contemplaria conforto e desenvolvimento típicos de uma cidade rica. O que se ouvia é que o empreendimento seria o motor da qualidade de vida dos munícipes. Que os empregos gerados atrairiam recursos para a região que demandaria mão de obra cada vez mais qualificada. Assim, a melhoria na qualidade da educação seria consequência inevitável. A Educação Integral, proposta pela gestão eleita, viria a ser implementada em ampla escala e não se restringiria ao Programa Mais Educação.

Uma nota da Petrobras, responsável pelo empreendimento, informou que uma das escolas do município ganharia novas instalações com salas, quadra poliesportiva e vestiários, além de reforma nas áreas externas. A escola foi beneficiada, mas, diferentemente do que se alegou, isto não constituía um projeto de desenvolvimento, mas de reparação, porque o que mobilizou a reforma da escola foi a necessidade de transferir 50 alunos de outra escola que seria desativada para ceder o terreno para atender às obras do empreendimento (FREITAS, 2015). Podemos pensar o investimento nesta escola como uma metáfora para o projeto que ela

abrigaria – uma escola-piloto de tempo integral – que, em vez de projetar o futuro, acolheria as sobras de um passado inconveniente.

De um universo de 86 escolas, 61 da rede municipal fizeram adesão ao Programa Mais Educação. De acordo com dados relativos ao ano de 2013, disponibilizados pelo MEC, observou-se que o número de matrículas na Educação Integral através do Programa Mais Educação nos anos iniciais do Ensino Fundamental correspondeu a 11,9% do total de matrículas efetuadas, enquanto que, nos anos finais, correspondeu a 5,80% do total de matrículas¹. Segundo os dados disponíveis, o IDEB do município que vinha, desde o ano de 2007, superando a meta estabelecida para os anos iniciais, teve uma queda no ano de 2013. Assim, nos anos iniciais, o resultado foi de 4,5, tendo sido a meta projetada de 4,7. No caso específico dos anos finais, o índice correspondente ficou abaixo da meta nos anos de 2011 e 2013.

A equipe responsável pela implementação da educação integral no município, ligada à Subsecretaria de Educação Integral e Projetos Estratégicos, considerava que a educação integral já era uma realidade no município graças ao Programa Mais Educação e ao horário ampliado implantado em algumas unidades de Educação Infantil. Dentre as ações realizadas pelo setor, destacaram-se: mapeamento das escolas do campo que comportariam jornada de horário ampliado; levantamento das obras de reforma e ampliação de escolas a médio prazo; implantação da escola-piloto; incorporação dos centros integrados de educação pública (CIEP) municipalizados; ampliação da jornada para educação infantil; gerenciamento do Espaço de Atendimento ao Desenvolvimento Integral² (EADI).

Para a implantação da escola-piloto de tempo integral, esta equipe analisou a legislação pertinente à Educação Integral, discutiu a escolha da direção da escola, a carga horária dos alunos, o currículo, o pagamento dos educadores sociais, o edital de seleção interna para preenchimento dos cargos de professor, carga horária docente e o número de matrículas a ser oferecido. A equipe visitou a rede municipal de ensino de Palmas, capital do estado do Tocantins, trabalho que tem servido como referência e fonte de inspiração para o projeto local. Lá o grupo conheceu uma escola padrão de

1 Estas porcentagens apresentadas pelo MEC diferem um pouco das calculadas pela autora a partir dos dados do Censo Escolar, como se pode ver no Quadro 2.

2 O espaço visa contribuir com uma política de Educação Integral, fomentando permanência e aprendizagem com atividades ligadas ao esporte-lazer e arte-cultura no contraturno do aluno, independentemente da escola que frequentava.

Educação Integral, uma escola adaptada para a Educação Integral, um centro municipal de Educação Infantil em tempo integral e um centro de educação para jovens e adultos, além de uma unidade escolar em construção. A Secretaria de Educação de Palmas disponibilizou toda a documentação referente à Educação Integral.

Foram efetivadas as principais medidas para que a escola-piloto de educação integral iniciasse suas atividades no começo de 2014. Após sucessivos atrasos nas obras realizadas com recursos da prefeitura, a Secretaria de Educação (SEMEC) entendeu que não poderia mais adiar o início das aulas. Em razão disso, para que os alunos tivessem garantidos os seus dias letivos, uma igreja local ofereceu o seu espaço para o desenvolvimento provisório das atividades escolares até que as obras de fato estivessem concluídas. Diante da realidade, os alunos foram organizados da forma possível nesse contraespaço educativo, sem, contudo, serem atendidos em tempo integral.

No espaço cedido pela igreja foram disponibilizadas quatro salas de aula, utilizadas originalmente para a “Escola Dominical”, que possibilitaram o atendimento de oito turmas separadas em dois turnos. Havia ainda a disponibilidade para o uso de uma quadra coberta no espaço justaposto ao prédio da igreja. A escola contava com um total de 110 alunos distribuídos entre a Educação Infantil e os anos iniciais do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano). Em virtude da maior demanda, o 1º ano era composto por duas turmas, já o 4º e o 5º anos ainda não atingiam o coeficiente estabelecido na resolução de matrícula, que correspondia a 30 alunos.

Quando finalmente foi possível mudar para o prédio novo, em agosto de 2014, as condições de infraestrutura impediram que as aulas ocorressem em jornada escolar ampliada. Inicialmente a queda de um poste deixou a escola por um longo período com fornecimento parcial de energia elétrica. Em 2015, a queda de um raio sobre uma unidade escolar próxima levou a mais um adiamento da oferta de educação em tempo integral, já que o prédio da escola-piloto foi utilizado para abrigar, além dos seus, os alunos da escola atingida. O prédio da unidade escolar contava com 12 salas de aula, sala de informática, de dança, teatro, banheiros, cozinha, refeitório, quadra poliesportiva coberta, dentre outros espaços, com capacidade para o atendimento em média a 600 alunos da Educação Infantil e dos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Segundo os profissionais que trabalhavam na escola-piloto, mesmo sem cumprir a proposta da educação integral em tempo integral, percebia-se um movimento de identificação dos alunos com a vivência escolar, talvez reflexo de uma escola com um

espaço físico atraente e amplo, uma equipe de funcionários adequada, suporte pedagógico por parte da Secretaria de Educação, contratação de agentes educacionais para atividades diferenciadas. Destacavam o empenho dos alunos que, sem poderem fazer as refeições na escola, devido aos problemas infraestruturais que ainda persistiam, faziam a refeição em suas casas e retornavam à escola para realizarem as atividades promovidas no contraturno pelos educadores sociais. Este retorno espontâneo revelava o reconhecimento por parte do aluno de ter assegurado o direito de poder usufruir daquilo que realmente fazia sentido para a sua vida.

A segunda escola: o acontecimento não planejado

A segunda pesquisa desenvolveu-se em Niterói, município essencialmente urbano, localizado no leste fluminense, integrado à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Possui uma área de mais de 100 mil km², com população total residente estimada em 480 mil pessoas, índice de desenvolvimento humano municipal correspondente a 0,837 (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM 2012), indicando uma qualidade de vida bastante superior ao do primeiro município. Conta com 60 mil matrículas públicas no Ensino Fundamental e 20 mil no Ensino Médio.

Este município, nos anos de 2012 e 2013, não teve política própria de ampliação de jornada, mas ofereceu o Programa Mais Educação do governo federal em 28 escolas das 46 que possuíam ensino fundamental regular. No início de 2013, foi nomeada uma comissão especial que elaborou uma proposta pedagógica para escolas de ensino fundamental em tempo integral. No início de 2014 foram inauguradas duas escolas de ensino fundamental em tempo integral no município. A que vamos apresentar abaixo não se refere a nenhuma destas duas unidades escolares. Trata-se de uma experiência que se desenvolveu em circunstâncias específicas e, portanto, não é tratada pela gestão municipal como uma escola de tempo integral (ESTEVEZ, 2014).

A experiência em ampliação da jornada escolar a que nos referimos desenvolveu-se numa escola municipalizada em final de 2013 e que funciona em prédio de CIEP. Esta escola atendia a alunos dos anos finais do Ensino Fundamental, com a particularidade de ter oferecido uma única turma de 5º ano em 2014, para colaborar com outra escola próxima que não comportava a quantidade de alunos que buscaram matrícula.

Este prédio de CIEP, além do térreo onde há um pátio coberto, o refeitório, banheiros e outros serviços, conta com mais três andares, dois de sala de aula e um terceiro com quadra e vestiários³. São no total 12 salas de aula, uma sala de leitura (mais conhecida como biblioteca pelos alunos), dois laboratórios: um de Ciências e outro de Informática. Destaque-se, ainda, a existência da Sala de Recursos, na qual estão disponíveis materiais pedagógicos adaptados ao atendimento de alunos com necessidades educativas especiais.

Ao iniciar os trabalhos na escola, a nova gestão observou que havia altos índices de distorção idade-série e de deficiência em leitura e escrita. O que se buscou fazer como primeiras medidas foi a criação de uma turma de aceleração para alunos oriundos de várias séries, independente das idades, para tentar atenuar esta distorção idade/série; o oferecimento de uma oficina de leitura e produção escrita para minorar a deficiência no que tange à alfabetização e ao letramento desses alunos, realizada no horário das aulas de Língua Portuguesa. Destaque-se que o desenvolvimento das aulas foi beneficiado pela possibilidade de uso dos espaços escolares, disponíveis nos prédios de CIEP, como a utilização da sala de multimídia, da biblioteca e de laboratórios.

A disponibilidade dos espaços, se bem que o prédio precisasse de reforma que só veio a ocorrer em 2015, e o fato de uma das diretoras ter feito sua dissertação de mestrado sobre uma experiência de ampliação da jornada escolar naquele mesmo município favoreceram a perspectiva de prolongar o turno para todos os alunos, aproveitando a circunstância de que o projeto de responsabilidade social acompanhado durante a dissertação de mestrado estava desativado por falta de um local para ser desenvolvido.

Assim a equipe pedagógica propôs a este projeto de responsabilidade social que eles atendessem aos alunos da escola, no turno da manhã no 2º andar e aos alunos da escola que havia sido objeto da pesquisa da diretora, no mesmo espaço no turno da tarde, oferecendo a diversidade de linguagens artísticas e esportivas que desenvolviam de acordo com sua proposta. Assim, durante o ano de 2014, a escola pode oferecer jornada ampliada a todos os seus alunos, mesmo sem contar com o Programa Mais Educação ou fazer parte das escolas designadas pelo município para desenvolverem a proposta de tempo integral. Os alunos participaram do *Projeto Raquetada*, além de atividades de teatro, dança e esportes, mantendo as crianças em tempo integral.

³ Este tipo de CIEP com a quadra no último andar é chamado de compacto.

É preciso destacar que este projeto de ação social, tanto em 2013, quando foi objeto da pesquisa de mestrado, quanto em 2014, quando foi feita esta articulação entre os responsáveis pelo projeto e a equipe gestora do CIEP municipalizado, não constituiu política pública municipal, ou seja, seu modelo não é adotado pela Secretaria Municipal de Educação. O projeto tem a finalidade de dar oportunidade às crianças de famílias menos favorecidas da localidade, que estão sob risco social, atuando de forma preventiva, a fim de afastar a possibilidade de as crianças serem utilizadas para catação de lixo.

Os projetos realizados trouxeram maior proximidade entre os pais dos alunos e a equipe escolar, o que possibilitou pais e professores discutirem a situação dos alunos quanto ao rendimento escolar e ao padrão de comportamento apresentado. É importante enfatizar que, aderindo às orientações da equipe de direção e coordenação pedagógica, os professores passaram a adotar outras formas de avaliar o rendimento dos alunos, como as atividades feitas por eles em sala bem como o empenho na realização das tarefas, ainda que permanecesse uma preferência pela avaliação tradicional.

Outra ação, chamada *Projeto Ouvidoria*, de iniciativa da equipe pedagógica, foi importante para maior interação entre comunidade e escola. O bairro onde ela se estabelece foi alvo de violência intensa, o que fez com que o governo municipal iniciasse a chamada *Prefeitura Móvel*, utilizando exatamente este espaço escolar para que os moradores recorressem ao poder público ali estabelecido transitoriamente, para reivindicar seus direitos. Este foi o início do projeto Ouvidoria. Neste projeto, os alunos iam à comunidade consultar a população local a fim de saber o que deveria ser requerido. Após feito isso, acessavam o *site* da Ouvidoria e escreviam aquilo que a população requeria, configurando uma oportunidade para exercer sua cidadania consciente, como também desenvolver diferentes tipos de produção textual cuja evolução era acompanhada pelos professores.

Algumas relações entre planejamentos e acontecimentos

Inicialmente, constatamos que na primeira experiência houve investimento na perspectiva de implantar educação integral nas escolas. Foi designada uma equipe com muitas atribuições relativas a este projeto: mapear as escolas em condições de desenvolver a educação integral; elaborar edital para promover uma seleção interna dos professores que desenvolveriam o projeto; selecionar os educadores sociais que

participariam do projeto; propor uma matriz curricular para a escola de educação integral, entre outras. Esta equipe dispunha de carga horária e recursos para desenvolver suas funções e chegou, inclusive, a visitar outro estado para conhecer o funcionamento da proposta de escola de educação em tempo integral. A base para a discussão que se desenvolveu na equipe responsável pela implantação do projeto foi a prática do Programa Mais Educação, já que a maior parte das escolas do município participava do projeto.

O contexto do município era de um futuro promissor, tendo em vista o projeto do Comperj, que traria desenvolvimento econômico à região. A perspectiva de uma política própria do município para uma escola-piloto de educação em tempo integral avançou na medida em que o projeto econômico para o município se desenvolvia. Mas podem-se levantar indícios de que aquele planejamento estava apartado de um contexto mais amplo da educação. Assim o prédio da escola-piloto não era um projeto para aquela finalidade, mas um arranjo para minorar uma situação adversa que o projeto econômico traria. Este fato isolado poderia não comprometer um idealizado projeto de educação em tempo integral. Entretanto, outros acontecimentos como a queda de um poste que deixou a escola parcialmente sem energia e depois a queda de um raio na escola vizinha comprometeram a implantação do tempo integral. Ou seja, podemos ler que a rede de escolas não contava com infraestrutura adequada para seu funcionamento, assim aquele projeto especial viu-se comprometido por ter que atender demandas que se interpunham ao seu desenvolvimento porque as demais escolas da rede não estavam assistidas adequadamente. Talvez esta leitura já pudesse ter sido feita pela baixa procura de professores interessados em participar do processo seletivo para a escola de tempo integral. Mas isto é apenas uma suposição.

Logo a seguir a escola-piloto passou a funcionar apenas com as turmas de Educação Infantil em tempo integral. Esta experiência nos parece exemplificar o descaso na implementação de políticas que Dyer (2012) apontou, como se a decisão de implementá-las, dispensasse o planejamento de etapas articulado a todo o contexto local.

A segunda experiência não foi fruto de um planejamento, apesar de o município contar com um projeto de implementação de escola de tempo integral, além da ampliação da jornada através do Programa Mais Educação. Esta experiência não participava de nenhuma das duas ações. Entretanto, aproveitou a oportunidade de desenvolver uma escola de tempo integral no sentido apontado por Cavaliere (2002), buscando um projeto de educação que abarcasse o contexto de vida daqueles alunos. Isto foi possível por

uma circunstância particular, o desenvolvimento de um projeto de responsabilidade social vivenciado por uma gestora que detinha conhecimento do que fosse uma proposta de escola em tempo integral. Uma experiência pontual e rica que merecia ser incorporada e beneficiada pela implementação da política de ampliação da jornada local.

As experiências apontadas como um *planejamento que não acontece e acontecimento não planejado* configuram em justo tom a multiplicidade de caminhos e possibilidades de concretização que as políticas podem perfazer diante das oportunidades e das condições que se apresentam em determinado contexto. Os diversos atores com suas demandas e os contextos nos quais se inserem marcam fortemente os rumos que vão nortear a realização ou não das políticas a serem implementadas. É bom destacar que a avaliação de ambas as experiências pelos atores envolvidos foi promissora: as duas escolas reconheceram a adesão dos alunos ao espaço escolar e às atividades que eram oferecidas, colaborando com a consolidação dos objetivos de uma educação integral em tempo integral.

Contexto nacional, contexto local

Finalizadas estas pesquisas, passaram-se dois anos de intensa modificação do projeto político nacional brasileiro com repercussão evidente no panorama educacional do Brasil. Por mais que não tenhamos extenso acompanhamento das mudanças que as medidas legais adotadas em âmbito federal implicaram em cenários locais, consideramos pertinente verificar o panorama numérico de matrículas nos dois municípios pesquisados, tendo o cenário nacional como pano de fundo. Neste, destacamos a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016 (BRASIL, 2016A), que instituiu novo regime fiscal, congelando durante 20 anos o orçamento nacional, com repercussão direta nos programas sociais, entre eles a educação. Outras duas medidas, estas restritas à área da educação, dizem respeito diretamente ao tema das pesquisas em questão: a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 (BRASIL, 2017), que converteu a Medida Provisória nº 746, de julho de 2016, inaugurando a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral; e a Portaria nº 1.144 do MEC, de 10 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016b), que instituiu o Programa Novo Mais Educação.

Chamamos atenção para a ordem cronológica destas medidas legais: primeiramente a Medida Provisória nº 746/2016, introduzindo o Ensino Médio em tempo

integral com execução imediata, já que se tratava de uma medida provisória, sem necessidade dos trâmites processuais para aprovar uma lei no Congresso Nacional. A crítica a esta medida foi tão contundente, que o próprio governo considerou a necessidade de convertê-la em lei, materializada na Lei nº 13.415/2017 (BRASIL, 2017), em fevereiro do ano seguinte. Três meses depois da Medida Provisória, o MEC editou uma portaria, que não requer aprovação do Poder Legislativo, introduzindo o Programa Novo Mais Educação, que reduzia a ampliação da jornada prevista pelo antigo Programa Mais Educação no ensino fundamental, para a maioria dos municípios brasileiros, de 7 horas por dia, como prevê o Fundeb, para 5 horas a mais por semana, mudando seu caráter de proposta de educação integral para reforço escolar. Por fim, a diminuição de recursos para o ensino fundamental pelo menor atendimento do Programa Novo Mais Educação e o aumento de recursos para o ensino médio, para atender ao Novo Ensino Médio em tempo integral foram coroados em dezembro pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016 (BRASIL, 2016a), que congelou os recursos da educação, fazendo com que, para atender a um dos projetos, seja necessário reduzir o outro. Observemos, então, o movimento das matrículas na Tabela 2.

Tabela 2. Matrículas públicas por segmento e turno: Brasil – 2014, 2016, 2017.

2014	Parcial	Integral	Total	%
AI	10.089.870	2.607.499	12.697.369	20,5
AF	9.083.410	1.666.011	10.749.421	15,5
T(EF)	19.173.280	4.273.510	23.446.790	18,2
EM	6.668.967	362.657	7.031.624	5,2
2016	Parcial	Integral	Total	%
AI	10.793.706	1.443.521	12.237.227	11,8
AF	9.281.110	901.652	10.182.762	8,9
T(EF)	20.074.816	2.345.173	22.419.989	10,5
EM	6.469.361	409.401	6.878.762	6,0
2017	Parcial	Integral	Total	%
AI	9.898.360	2.209.791	12.108.151	18,3
AF	8.565.075	1.383.289	9.948.364	13,9
T(EF)	18.463.435	3.593.080	22.056.515	16,3
EM	6.181.439	500.988	6.682.427	7,5

AI: anos iniciais; AF: anos finais; EF: Ensino Fundamental; EM: Ensino Médio; T: Total.

Fonte: Elaborada pela autora a partir de dados do Censo Escolar 2014, 2016 e 2017.

Como podemos constatar, o número de matrículas em tempo integral, nos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, diminuiu sensivelmente de 2014 para 2016, ano em que as medidas legais entraram em vigor. Já o número de matrículas em tempo integral do Ensino Médio passou de 5,2% em 2014 para 6,0% em 2016, atingindo 7,5% em 2017. Neste ano, as matrículas do ensino fundamental voltaram a subir, mas sem alcançar o patamar de 2014. Apesar de compreendermos que a prioridade para o tempo integral escolar deveria incidir no ensino fundamental, não é este o aspecto que enfatizamos aqui, e sim o fato de que a Emenda Constitucional nº 95/2016 (BRASIL, 2016a), induz a uma “escolha de Sofia” – ou amplia a carga horária no ensino fundamental ou no ensino médio.

Para finalizar, a título de exemplo, apresentamos os números de matrícula dos dois municípios pesquisados, Itaboraí e Niterói, lembrando que nenhum dos dois tinha uma política própria de ampliação da jornada escolar e sim experiências pontuais institucionalizadas em maior ou menor grau.

Quadro 2. Matrículas em tempo integral por segmento do ensino fundamental: Itaboraí.

Itaboraí	Anos iniciais		Anos finais	
	Integral	%	Integral	%
2009	1	0	8	0,1
2010	285	1,7	366	4,3
2011	899	5,7	545	6,5
2012	977	6,4	402	4,7
2013	1.568	10,5	668	7,3
2016	254	1,9	91	1,9

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Censo Escolar de 2009 a 2013 e 2016.

O Quadro 2, referente ao município de Itaboraí, mostra as matrículas em tempo integral para os anos iniciais e finais do ensino fundamental de 2009 até 2013 e depois em 2016. Podemos observar o crescimento contínuo das matrículas dos anos iniciais de 2010 a 2013, multiplicando em seis vezes as matrículas de 2010, envolvendo em 2013, 10,5% dos alunos deste segmento no município. O número de matrículas do segundo segmento do ensino fundamental também teve crescimento, mas não foi contínuo nem chegou a dobrar o patamar de matrículas em tempo integral de 2010.

Em três anos estas matrículas despencaram para um patamar pouco acima do nível de 2010. É claro que, no caso de Itaboraí, o impacto da legislação, provavelmente, foi menor do que a paralisação das obras do Comperj, em consequência da desvalorização do preço do barril de petróleo no mercado internacional, da mudança da distribuição dos *royalties* do petróleo nos municípios do Rio de Janeiro e da chamada crise da Petrobras. Os indicadores sociais do município também revelaram o forte impacto da retração do investimento da Petrobras na cidade.

Quadro 3. Matrículas em tempo integral por segmento do ensino fundamental: Niterói.

Niterói	Anos iniciais		Anos Finais	
	Total	%	Total	%
2009	77	0,6	61	1,3
2010	270	2,1	44	1
2011	872	6,5	425	9,6
2012	679	5	421	9,3
2013	923	6,7	397	8,8
2016	460	3,2	244	5,7

Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Censo Escolar de 2009 a 2013 e 2016.

No caso de Niterói (Quadro 3), temos crescimento de matrícula nos dois segmentos do ensino fundamental, de 2009 a 2013, mas não é um crescimento contínuo em nenhum dos dois segmentos, nem tão intenso como aconteceu em Itaboraí. Mas há uma particularidade incomum: o crescimento da matrícula dos anos finais foi maior que o dos anos iniciais. O que não surpreende é a queda das matrículas em 2016 nos dois segmentos: nos anos iniciais, o número ficou abaixo da metade daquele de 2013; a queda foi menor no segundo segmento, indicando que deve haver algum investimento específico nos anos finais, para que a matrícula cresça mais de 2009 a 2013 e caia menos em 2016.

Para finalizar, lançamos mão dos alertas de Rua (2009), para entender o contexto analisado. Como citado no início deste artigo, a autora afirma que a implementação de políticas é um processo continuado de tomada de decisões, disputadas por atores com interesses diversos, que podem influenciar consideravelmente os resultados da implementação de uma política pública. Não podemos afirmar que foi adotada

uma política de tempo integral escolar em qualquer dos dois municípios. Constatamos que Itaboraí investiu mais que Niterói, aproveitando a oportunidade circunstancial da implantação do Comperj. Entretanto situações eventuais imprevistas podem levar a novos direcionamentos, como acompanhamos em Itaboraí. Estas circunstâncias podem sofrer influência de outros atores, como vemos aqui, o contexto nacional, através de nova orientação para o Programa Mais Educação e do limite dos gastos públicos, agravando a circunstância local. Sem dúvida, Itaboraí tomou decisões contando com um contexto que não permaneceu. A fragilidade institucional da rede de ensino se revelou pela descontinuidade do acelerado aumento de matrículas de 2009 a 2013. O município de Niterói também foi afetado, entretanto sua consistência permitia que experiências não institucionalizadas conseguissem se impor e sobreviver ao longo de alguns anos. A mesma consistência que talvez tenha evitado uma perda maior de matrículas em tempo integral, inclusive com manutenção maior no segundo segmento.

Nosso intuito ao relatar estas experiências foi o de destacar as possíveis diferentes reações de contextos locais a uma eventualidade imprevista, seja um redirecionamento de política nacional, como o Novo Mais Educação, seja a implantação de um projeto de grande porte como o Comperj, que poderia ser neste município mas poderia ser em outro, seja a eventualidade de uma gestora que, por ter pesquisado um projeto de ampliação de jornada escolar, conseguiu efetivar articulações que permitiram a experimentação de um projeto pontual de ampliação da jornada escolar.

Referências

BRASIL. Decreto N° 6.094, de 24 de abril de 2007a. Dispõe sobre a implementação do plano de metas compromisso todos pela educação. Diário Oficial da União, 25 abr. 2007. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/94807/decreto-6094-07>>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Decreto N° 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o programa mais educação. Diário Oficial da União, 28 jan. 2010. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/Decreto/D7083.html>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Emenda constitucional N° 95, de 15 de dezembro de 2016a. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias e o institui novo regime fiscal. Diário Oficial da União, 16 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Lei N° 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o plano nacional de educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 jan. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Lei N° 11.494, de 20 de junho de 2007b. Regulamenta o fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação – Fundeb. Diário Oficial da União, 22 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Lei N° 13.005/2014, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação 2014-2024. Diário Oficial da União, 26 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Lei N° 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Converte a medida provisória N° 746 de julho de 2016 e institui a política de fomento à implementação de escolas de ensino médio em tempo integral. Altera as Leis N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e N° 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei N° 5.452, de 1o de maio de 1943, e o Decreto-Lei N° 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei N° 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a política de fomento à implementação de escolas de ensino médio em tempo integral. Diário Oficial da União, 17 fev. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113415.htm>. Acesso em: 7 jul. 2018.

BRASIL. Ministério de Educação. Portaria normativa interministerial No 17, de 24 de abril de 2007c. Institui o programa mais educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades sócio-educativas no contraturno escolar. Diário Oficial da União, 26 abr. 2007.

BRASIL. Ministério de Educação. Mais educação passo a passo. Brasília, DF, 2009.

BRASIL. Ministério de Educação. Portaria No 1.144, de 10 de outubro de 2016b. Institui o programa novo mais educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Diário Oficial da União, 11 out. 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/docman/outubro-2016-pdf/49121-port-1144-11out-pdf/>>. Acesso em: 7 jul. 2018.

CAVALIERE, A. M. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira. Educação & Sociedade, Campinas, v. 23, n. 81, p. 247-70, dez. 2002. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302002008100013>

DYER, C. Pesquisando a implementação das políticas educacionais: uma abordagem de mapeamento reverso. In: BROOKE, N. (Org.). Marcos históricos na reforma da educação. Belo Horizonte, MG: Fino traço, 2012. p. 472-78.

ESTEVES, T. Mais tempo de escola: estudo sobre a repercussão de um projeto de ampliação de jornada escolar, na experiência de escolarização dos alunos participantes. Dissertação (Mestrado em educação) — Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, RJ, 2014.

FREITAS, E. O sentido atribuído às experiências de educação integral pelos estudantes do município. Dissertação (Mestrado em educação) — Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, RJ, 2015.

MELO, N.; GONÇALVES, L.; MAURÍCIO, L. Programa mais educação: proposta nacional, implementação local. In: ALVARENGA, M.; TAVARES, M. T. (Orgs.). Poder local e políticas públicas para educação em periferias urbanas do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ: Quartet, 2015. p. 134-52.

OLIVEIRA, M. L. Financiamento do programa mais educação no Município de São Gonçalo nos anos 2010, 2011 e 2012. Dissertação (Mestrado em educação) — Faculdade de Formação de Professores, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, São Gonçalo, RJ, 2018.

RIBEIRO, D. O livro dos Cieps. Rio de Janeiro, RJ: Bloch, 1986.

RUA, M. G. Políticas públicas. Florianópolis, SC: Universidade Federal de Santa Catarina, 2009.

SENADO FEDERAL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 jul. 2018.

TEIXEIRA, A. Educação não é privilégio. 5. ed. Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1994.

Submetido em: 13-07-2018

Aceito em: 02-04-2019