

Estado da questão: financiamento da educação em tempo integral no Brasil

 **Bruno Carneiro de Andrade**¹

Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil

 **Eloísa Maia Vidal**²

Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, CE, Brasil

Resumo

O artigo apresenta resultados de publicações da área da Educação sobre o financiamento das experiências de educação em tempo integral, em âmbito nacional entre 1996 e 2020. Nos mecanismos de busca dos sítios eletrônicos do Portal de Periódicos da Capes e da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) foram utilizados os descritores “educação integral”, “escola de tempo integral”, “financiamento da educação” e outros termos de modo isolado ou combinado, e chegou-se a cinco produções acadêmicas, entre artigos, dissertações e teses. Elas mostram a expansão de experiências de educação em tempo integral, direta ou indiretamente inspiradas no programa federal Mais Educação, em estados e municípios brasileiros, ou com recursos do Fundeb. Os estudos até agora realizados apontam limites para a sustentabilidade e ampliação das iniciativas em decorrência das fontes de financiamento.

Palavras-chave: Educação integral. Financiamento da educação. Escola de tempo integral.

State of the question: funding full-time education in Brazil

Abstract

The article presents results from publications in the area of Education on the financing of full-time education experiences, nationwide between 1996 and 2020. In the search engines on the websites of the Capes Periodicals Portal and the Brazilian Digital Library of Theses and Dissertations the descriptors “full-time education”, “full-time school”, “education financing” and other terms were used individually or in combination, and five academic productions were produced, including articles, dissertations and theses. They show the expansion of full-time education experiences, directly or indirectly inspired by the federal program Mais Educação, in Brazilian states and municipalities, or with resources from Fundeb. The studies carried out so far point to limits to the sustainability and expansion of initiatives due to funding sources.

Keywords: Integral education. Education financing. Full-time school.

1 Introdução

O debate em torno da educação em tempo integral tem ganhado espaço no contexto brasileiro, tanto devido ao interesse pela melhoria na qualidade do ensino e dos indicadores educacionais quanto pela ampliação e/ou alteração do papel social da escola. Embora essa temática não seja inteiramente nova, remontando ao Movimento dos Pioneiros da Educação, na primeira metade de século XX, somente a partir dos anos 1990 começou a ser contemplada pelo ordenamento constitucional-legal.

Considerando a temática do financiamento educacional do Brasil é possível identificar que só na Constituição Federal de 1934 inicia-se o processo de vinculação constitucional de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. O artigo 156 desse texto constitucional estabelece que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos” (BRASIL, 1934). Loureiro (2010) ressalta que a referida vinculação quase não se concretizou por conta da ascensão do Estado Novo e pela promulgação de uma nova constituição, em 1937, que ignorou muitas prerrogativas da anterior.

Na Constituição de 1946 a ideia de vinculação de recursos para a educação foi retomada, conforme disposição do artigo 169: “anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1946). Quinze anos após sua promulgação, a Lei 4.024/61 elevou o percentual da União para 12% de aplicação no fomento ao ensino.

O Golpe Militar de 1964 representou um retrocesso para a educação e suas políticas de financiamento, já que a Carta Magna de 1967 retirou os percentuais a serem aplicados em educação pela União, Estados e Distrito Federal, mantendo o caráter de aplicação obrigatória apenas para os municípios brasileiros. Esse retrocesso começa a ser revertido ao longo da década de 1980 e culmina com a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, que no artigo 212 dispõe que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, 1988). Em face disso, estabelece a atualização do vínculo legal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

Por volta de oito anos depois da aprovação da CF de 1988, ocorreu o marco inicial para a terceira (e atual) geração de políticas de financiamento educacional, atrelada à criação de um fundo específico para o ensino fundamental: “o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), inaugurando uma geração que tem sido denominada de políticas de fundos” (VIEIRA; VIDAL, 2015, p. 19).

Seguindo o que estabelece o artigo 212 da CF, o § 6º do artigo 69 da LDB dispõe que o atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à

responsabilização civil e criminal das autoridades competentes. A penalização é um mecanismo estabelecido em lei para motivar o gestor público a disponibilizar os recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de forma periódica ao órgão gestor da educação pública. No que tange à aprovação da LDB e à criação do FUNDEF, é possível identificar movimentos de natureza política, no âmbito dos poderes Legislativo e Executivo, e social, vinculados aos segmentos classistas e à sociedade civil organizada.

Por seu turno, a oferta de educação (em tempo) integral tem sua gênese na década de 1930, com o Manifesto dos Pioneiros, capitaneado por intelectuais como Fernando de Azevedo, Lourenço Filho e Anísio Teixeira. Lançado em 1932, o Manifesto defende uma concepção nova para a educação brasileira, que tem, por missão, “organizar e desenvolver os meios de ação durável, com o fim de ‘dirigir o desenvolvimento natural e integral do ser humano em cada uma das etapas de seu crescimento’, de acordo com uma certa concepção do mundo” (AZEVEDO, 2010, p. 40). A escola preconizada pelos escolanovistas é descrita como sendo “comum ou única” e deveria ser ofertada a todos, sem distinções, de modo a promover o desenvolvimento pleno das capacidades humanas.

O Manifesto defendia o financiamento estatal da escolarização pública no país, com a garantia da gratuidade para que a escola estatal pudesse ser legitimamente republicana:

[...] a autonomia econômica não se poderá realizar, a não ser pela instituição de um “fundo especial ou escolar”, que, constituído de patrimônios, impostos e rendas próprias, seja administrado e aplicado exclusivamente no desenvolvimento da obra educacional, pelos próprios órgãos do ensino, incumbidos de sua direção (AZEVEDO, 2010, p. 47).

A esses princípios se somava o caráter obrigatório do ensino, para que a escolarização patrocinada pelos recursos públicos pudesse atuar como um “projeto de construção da identidade social de crianças e jovens e fosse, por fim, baseada na co-educação para que expressasse sua abertura aos novos métodos e à modernização do trabalho docente” (FREITAS; BICCAS, 2009, p. 73-74).

Antes de elencar as principais pesquisas acerca do financiamento de experiências educacionais de tempo integral, é necessário promover um debate conceitual que diferencie os termos “educação integral” e “educação em tempo integral”, que apesar de não serem opostos entre si, podendo ser realizadas paralelamente, não possuem o mesmo significado. Recorrendo aos estudos de Paiva, Azevedo e Coelho (2014), é possível inferir que não há uma relação direta

entre educação de tempo integral e educação integral, uma vez que a simples oferta da primeira não resulta na obtenção da segunda. Ainda segundo os autores, “de modo geral, a expressão ‘educação integral’ pode ser entendida como a oferta de uma formação completa para o indivíduo, considerando-o em sua condição multidimensional” (p. 47). Por sua vez, a educação em tempo integral “[...] se refere à extensão da jornada escolar dos educandos e não, necessariamente, à promoção da educação/ensino integral, vinculados à ideia de formação global do educando em suas múltiplas dimensões” (SCHIMONEK; GARCIA, 2017, p. 496).

Uma das marcas dos projetos de educação integral em vigência no país, a saber, a ampliação do tempo de permanência no ambiente escolar, também é apontada como um dos objetivos da escola comum defendida pelos pioneiros:

[...] a escola única se entenderá, entre nós, não como uma conscrição precoce, arrolando, da escola infantil a universidade, todos os brasileiros, e submetendo-os durante o maior tempo possível a uma formação idêntica, para ramificações posteriores em vista de destinos diversos, mas antes como a escola oficial, única, em que todas as crianças, de 7 a 15, todas ao menos que, nessa idade, sejam confiadas pelos pais à escola pública, tenham uma educação comum, igual para todos (AZEVEDO, 2010, p. 44).

Em 1953, Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro voltam a advogar em favor da educação integral por meio da implantação do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, em Salvador/BA. Na década de 1980, Darcy Ribeiro se dedica a uma iniciativa de educação em tempo integral com a criação do Centro Integrado de Educação Pública (CIEP), no governo Leonel Brizola (1983 – 1987), no Rio de Janeiro, com a construção de quinhentas unidades. Outras experiências surgem no Brasil ao longo da década de 1990, valendo destacar a iniciativa do município de Juiz de Fora/MG, denominada Educação em Tempo Integral (ETI).

Do ponto de vista legal, a materialização das escolas de tempo integral se dá em 1996, quando da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), que estabeleceu, nos artigos 34 e 87, a ampliação da jornada escolar, efetivada pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2001 – 2010, com carga horária mínima de sete horas diárias. Experiências pontuais prosperaram em alguns municípios, mas a oferta desse tipo de escola sempre teve nas condições de financiamento, um fator limitador.

Quando da elaboração do segundo Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 e sua aprovação por meio da Lei nº 13.005/2014, a educação em tempo integral se faz presente na Meta 6, e consiste em “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as)

alunos(as) da educação básica” no período de vigência do Plano. O entendimento sobre oferta de educação em tempo integral consiste no fato de o aluno ter, “por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos(as) alunos(as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a sete horas diárias durante todo o ano letivo” (BRASIL, 2014). Essa carga horária pode ocorrer no estabelecimento de ensino, ou em “diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários” (BRASIL, 2014).

Este artigo procurou levantar o Estado da Questão (EQ) sobre financiamento das ofertas de educação em tempo integral, numa tentativa de captar elementos que ajudem a entender as iniciativas que estão sendo realizadas no Brasil. Para tanto, ele está estruturado em três seções além desta Introdução. Na primeira, é explicitada a metodologia adotada para a construção do estado da questão; na segunda são descritos os parâmetros adotados e os resultados obtidos nas buscas realizadas em repositórios institucionais; a terceira seção é dedicada a apresentar os achados das pesquisas e apontar suas principais constatações e, finalmente, as considerações finais em que se aponta a escassez de trabalhos a respeito da temática, a saber, o financiamento de experiências de educação em tempo integral nas esferas de governo federal, estadual e municipal.

2 Metodologia

De modo a mapear e discutir o que está sendo produzido no campo da educação em tempo integral no Brasil, com foco no financiamento, realizou-se um levantamento das produções científicas referentes ao período entre janeiro de 1996 e outubro de 2020, junto ao Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). No caso específico dos artigos obtidos no sítio eletrônico da CAPES, optou-se por selecionar apenas os trabalhos revisados por pares, em qualquer idioma.

Com relação à periodicidade estabelecida para a busca, utilizou-se o ano de 1996 como marco inicial devido a aprovação da LDB (nº 9394/96). Em seu texto, a lei traz um conceito de educação similar ao de educação integral. No artigo 1º, ela estabelece que a educação contempla demais espaços formativos, para além daqueles escolarizados, incluindo, dessa forma, processos desenvolvidos nas

diferentes relações que estabelecemos e nos mais diversos espaços de socialização.

A escolha de um estudo dessa natureza engendra desafios na busca de opções metodológicas coerentes que contribuam com as intenções postas. Nota-se uma carência de estudos de cunho bibliográfico que mapeiem e examinem o conhecimento já produzido, de modo a indicar os temas mais trabalhados, bem como os que ainda carecem de mais investigações, fomentando futuras pesquisas. Levantamentos desse tipo oportunizam a apreensão da amplitude do que se produz em uma determinada área (ROMANOWSKI; ENS, 2006).

Com base nos estudos acerca desta temática (NÓBREGA-TERRIEN; TERRIEN, 2004), é possível depreender que a finalidade do Estado da Questão (EQ) é proporcionar, ao pesquisador, o registro, mediante criterioso levantamento bibliográfico, de como se encontra o objeto de pesquisa no quadro atual da ciência disponível. As fontes de consulta para a elaboração do EQ incluem: teses, dissertações, relatórios de pesquisa e estudos teóricos. No que tange aos resultados, esse tipo de estudo objetiva delimitar a contribuição original no campo científico no qual está inserido. Durante a realização de investigações científicas, o estado da questão pode ser confundido com outros métodos, como o da arte ou mesmo a revisão de literatura.

Novamente remetendo-se aos estudos de Nóbrega-Therrien e Therrien (2004), fica enfatizado que o alcance do EQ está diretamente imbricado com a construção do objeto de pesquisa tratado pelo investigador. Neste dado contexto, “a busca seletiva e crítica nas fontes de informação da produção científica restringe-se aos estudos e parâmetros próximos às especificidades do interesse do pesquisador o que requer consulta a documentos substanciais” (NÓBREGA-TERRIEN; TERRIEN, 2004, p. 7-8).

3 Parâmetros e resultados da pesquisa

A busca dos trabalhos foi feita com base em seus títulos e resumos, sendo empregados seis descritores de modo a abordar diferentes facetas da temática, quais sejam: “escola em tempo integral”, “financiamento educacional”, “ensino fundamental”, “educação em tempo integral”, “financiamento da educação” e “ensino fundamental II”.

Em um primeiro momento, a busca foi processada por meio do emprego isolado de cada um dos descritores citados. Na sequência, de modo a obter

resultados mais específicos, foram realizadas buscas adicionais, combinando os descritores por meio do uso do operador booleano *AND* (vocábulo inglês que possui função aditiva, em português significa “e”), resultando nos seguintes descritores associados: “escola em tempo integral” *AND* “financiamento educacional”, “escola em tempo integral” *AND* “ensino fundamental”, “escola em tempo integral” *AND* “financiamento da educação”, “escola em tempo integral” *AND* “ensino fundamental II”, “educação em tempo integral” *AND* “financiamento educacional”, “educação em tempo integral” *AND* “ensino fundamental”, “educação em tempo integral” *AND* “financiamento da educação” e “educação em tempo integral” *AND* “ensino fundamental II”.

Ressalta-se que, quando da realização da pesquisa nos mecanismos de busca dos sítios eletrônicos e demais bases de dados, os descritores ou grupos de descritores podem ser combinados de diferentes formas para modificar o resultado da pesquisa. Levando isso em consideração, destaca-se que o booleano *AND*, utilizado neste trabalho, gera um efeito de intersecção, recuperando trabalhos acadêmicos cujos títulos e/ou temas contenham os descritores de uma determinada pesquisa.

A Tabela 1 contém os achados iniciais das buscas com os descritores individuais, no Portal de Periódicos da CAPES e na BDTD.

Tabela 1. Resultados do mapeamento por descritor individual, 1996 – 2020.

Descritor	Portal de Periódicos da CAPES	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)
“Escola em tempo integral”	26	254
“Financiamento educacional”	19	30
“Ensino fundamental”	8.489	16.596
“Educação em tempo integral”	50	142
“Financiamento da educação”	187	262
“Ensino fundamental II”	267	16.596
Total	9.038	33.880

Fonte: elaborada pelos autores, 2021.

Como é possível observar, o total de estudos da BDTD é 3,7 vezes maior que o obtido no portal CAPES, com os descritores “ensino fundamental” e “ensino fundamental II” os mais frequentes, e com resultados semelhantes na BDTD, mas não no Portal de Periódicos da CAPES. Isso pode indicar que esses dois termos são muito similares e, por isso, comuns em trabalhos de dissertação e teses que têm como objeto de estudo a educação básica. Como o Portal de Periódicos da CAPES

trata de publicações de artigos revisado por pares e o período abrange desde 1996 até 2020, as exigências sobre publicações em revistas acadêmicas por parte dos programas de pós-graduação é fenômeno que remonta há cerca de dez anos, e pode ter relação com uma quantidade expressiva de teses e dissertações produzidas nas décadas de 1990 e 2000 que não geraram artigos científicos. Importante também destacar que o crescimento das ofertas de pós-graduação *stricto sensu* em educação não foi acompanhada pelo equivalente aumento de periódicos nacionais que pudesse dar vazão às produções, ficando assim, muitos trabalhos sem a devida divulgação.

De modo a estreitar os resultados das buscas subsequentes, passou-se a utilizar os descritores associados, com o booleano *AND*. Os resultados encontrados em ambas as plataformas são expostos na Tabela 2.

Tabela 2. Resultados do mapeamento por descritores associados, 1996 – 2020.

Portal de Periódicos da CAPES	Resultados iniciais	Filtrados ¹	Achados	Foco Financiamento
"escola em tempo integral" <i>AND</i> "financiamento educacional"	0	0 ¹	0	0
"escola em tempo integral" <i>AND</i> "ensino fundamental"	13	3	0	0
"escola em tempo integral" <i>AND</i> "financiamento da educação"	0	0	0	0
"escola em tempo integral" <i>AND</i> "ensino fundamental II"	0	0	0	0
"educação em tempo integral" <i>AND</i> "financiamento educacional"	0	0	0	0
"educação em tempo integral" <i>AND</i> "ensino fundamental"	6	1	0	0
"educação em tempo integral" <i>AND</i> "financiamento da educação"	1	1	1	5
"educação em tempo integral" <i>AND</i> "ensino fundamental II"	0	0	0	0
Trabalhos repetidos	-1	–	–	–
Total	19	5	1	1

Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD)	Resultados		Filtrados ¹		Achados		Foco financiamento
	D	T	D	T	D	T	
"escola em tempo integral" <i>AND</i> "financiamento educacional"	0	0	0	0	0	0	0
"escola em tempo integral" <i>AND</i> "ensino fundamental"	58	17	7	3	0	1	1
"escola em tempo integral" <i>AND</i> "financiamento da educação"	2	0	2	0	2	0	2
"escola em tempo integral" <i>AND</i> "ensino fundamental II"	58	17	7	3	0	1	1

¹Tipo de material de pesquisa: artigos; revisados por pares; idioma: qualquer.

"educação em tempo integral" AND"financiamento educacional"	2	0	2	0	2	0	2
"educação em tempo integral" AND "ensino fundamental"	26	6	9	1	1	0	1
"educação em tempo integral" AND "financiamento da educação"	2	0	2	0	2	0	2
"educação em tempo integral" AND "ensino fundamental II"	26	6	9	1	1	0	1
Subtotal	174	46	38	8	8	2	10
Trabalhos repetidos ou não disponíveis	-88	-23	-20	-4	-5	-1	-6
Total	86	23	18	4	3	1	4

Fonte: elaborada pelos autores, 2021

Os dados mostram que as buscas nos portais da CAPES e BDTD obtiveram 5 e 22 trabalhos filtrados, respectivamente, considerando os descritores associados de dois em dois. Nestes trabalhos, para além da leitura dos títulos e resumos das obras, efetuou-se também uma busca pelo termo “financiamento” ao longo de todos os textos. Desse modo, foi possível identificar as produções cujos focos residiam, majoritariamente, na questão do financiamento da educação em tempo integral. Os trabalhos filtrados que apresentaram o maior número de menções ao termo financiamento totalizaram quatro que foram selecionados para leitura minuciosa. O Quadro 1 elenca os trabalhos de dissertação e tese localizados na BDTD, com os respectivos anos de publicação.

Quadro 1. Achados da busca na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD).

AUTOR	TÍTULO	TIPO
SANTOS (2014)	O Programa Mais Educação, uma proposta de educação em tempo integral?	Dissertação
GOMES (2016)	Prescrito e o vivido: estudo da política de ampliação da jornada escolar em escolas de tempo integral da rede municipal de educação de Goiânia	Tese
SOARES (2017)	O projeto escola de tempo integral da rede estadual do Pará na perspectiva do financiamento	Dissertação
SAQUELLI (2018)	Programa Mais Educação e o Novo Mais Educação: permanências e rupturas	Dissertação

Fonte: elaborado pelos autores, 2021

Das quatro produções acadêmicas – três dissertações e uma tese – todas foram defendidas nos últimos seis anos, o que evidencia que as preocupações em torno do tema de financiamento associado a oferta de tempo integral são recentes nos programas de pós-graduação. Outro aspecto que chamou a atenção diz respeito ao foco dos trabalhos acadêmicos selecionados, sendo que dois deles focalizam na avaliação do programa federal Mais Educação, política pública educacional iniciada

em abril de 2007, e outros dois em experiências de educação em tempo integral em unidades subnacionais, a saber, em Goiânia (GO) e a rede estadual do Pará.

Dando sequência à construção do estado da questão sobre financiamento de experiências de educação em tempo integral no ensino fundamental foi localizado um único artigo no Portal de Periódico da CAPES, como mostra o Quadro 2, publicado em 2012.

Quadro 2. Achado da busca no Portal de Periódicos da CAPES.

AUTORES	ANO	TÍTULO	PERIÓDICO
MENEZES, Janaina S. S.	2012	Educação em tempo integral: direito e financiamento	Educar em <i>Revista, Curitiba</i> , Brasil, n. 45, p. 137-152, jul/set. 2012. Editora UFPR

Fonte: elaborado pelos autores, 2021

O tópico a seguir é dedicado a descrever, de forma sucinta, em que consiste cada um dos trabalhos selecionados e analisar as principais contribuições decorrentes destes estudos.

3.1 As evidências encontradas nas produções acadêmicas

A dissertação de Santos (2014) traça um paralelo entre a política de educação integral engendrada pelo Programa Mais Educação (PME) e o debate acerca do tema feito ao longo do século XX, iniciando com o Movimento Escolanovista na década de 1930. A autora faz uma contextualização histórica, iniciando na década de 1950, com o Centro Educacional Carneiro Ribeiro (Salvador/BA), passando pelo Centro Integrado de Educação (CIEP), implantado no Rio de Janeiro na década de 1980, até chegar a projetos mais recentes, como o programa Bairro-Escola (Nova Iguaçu/RJ) e o Projeto Escola de Tempo Integral do Estado de São Paulo (ETI-SP). Só então passa a analisar a atuação do PME entre 2008 e 2013, comparando valores investidos por aluno neste programa com o valor-aluno estabelecido para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb).

Como resultado, o estudo aponta que os recursos aportados no Programa Mais Educação estão defasados e que para cumprir seus objetivos seria necessário equiparar os valores investidos ao que é preconizado pelo Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi).

Outra contribuição da pesquisa de Santos diz respeito a não superação da dicotomia entre o turno regular e o contraturno escolar, sendo este primeiro voltado

para os conteúdos mais formais e este último dedicado às atividades diversificadas. Deste modo, há uma percepção de dois momentos educacionais distintos, mesmo fazendo parte de uma escola que deveria ser vista como única e integrada.

A tese de Gomes (2016) descreve a implantação das cinco primeiras escolas de tempo integral na rede municipal de ensino de Goiânia/GO no ano de 2015. A autora considera que a iniciativa representou um desafio para a Secretaria Municipal de Educação do ponto de vista financeiro, administrativo e pedagógico. Seu trabalho procura estudar quatro eixos fundamentais para a implantação das escolas de tempo integral: financiamento, gestão, infraestrutura e exercício da docência.

Ela identificou um descompasso entre o discurso oficial relativo ao ensino integral e a prática cotidiana nas unidades escolares, sobretudo no que tange ao acolhimento de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade. Esse descompasso, segundo a pesquisadora, pode impedir que a iniciativa se consolide enquanto uma política de estado, não passando assim de experiências pontuais em educação integral.

O trabalho de Gomes acerca da implantação da rede de escolas de tempo integral em Goiânia traz um contributo relevante no que tange à importância de fatores que podem contribuir para o sucesso da iniciativa, tais como gestão escolar, financiamento e infraestrutura adequada, apesar da advertência de que

As condições materiais e humanas de implementação da política de ampliação da jornada escolar em EMTI na RME de Goiânia, apreendidas por meio do financiamento, da gestão e organização do trabalho pedagógico, do exercício da docência e da infraestrutura, considerando o referencial teórico adotado neste estudo [...], favorecem a efetividade da política municipal, contudo, o desenvolvimento da política no cotidiano de cinco escolas, no movimento do prescrito e do vivido, explicita concepções, percepções, tensões e práticas que, por sua vez, denunciam os limites e os desafios para consolidação da experiência como política de Estado (GOMES, 2016, p. 279).

Outro resultado evidenciado por esta tese diz respeito à percepção generalizada, partilhada por professores, gestores e coordenadores pedagógicos de escolas de tempo integral de que a função primordial destas unidades escolares é o atendimento às crianças pobres: “Essa percepção caminha na contramão do debate acerca do direito social à educação de tempo integral e da escola como *locus* privilegiado para apropriação dos conhecimentos historicamente acumulados pela humanidade” (GOMES, 2016, p. 288).

A autora também demonstra preocupação no tocante à efetivação da Meta 6 do PNE 2014 – 2024, já que para assegurar as condições para oferta de um ensino

de qualidade, alguns requisitos precisam ser atendidos, tais como: elevação dos valores aplicados na oferta da educação em tempo integral; fortalecimento da gestão democrática nas escolas públicas; políticas de formação e valorização de professores; e adequação do parque escolar, no sentido dar conta de atender às exigências de uma jornada escolar ampliada. Ademais, todos os pontos citados guardam uma relação de interdependência com a Meta 20 de financiamento do PNE.

A dissertação de mestrado de Soares (2017) diz respeito ao projeto Escola de Tempo Integral da rede estadual do Pará sob a perspectiva do financiamento, no período de 2012 a 2015. A análise desenvolvida partiu de dois eixos temáticos: financiamento específico para a educação de tempo integral da rede estadual de ensino do Pará e a relação entre as parcerias público-privadas e a educação integral. De modo geral, a pesquisa denotou que a influência do contexto macroeconômico de ajuste fiscal é determinante na formulação das políticas educacionais e das diretrizes e propostas de políticas de financiamento para a educação em contexto local, que se materializam em projetos que não possuem recursos específicos ou os possuem de modo incipiente.

Tal carência de recursos tem sido compensada pelo governo paraense, de acordo com a pesquisadora, por meio do estabelecimento nocivo de parcerias público-privadas que

Concretamente, as parcerias público-privadas promovem rearranjos nos conteúdos escolares bem como no quadro de profissionais da escola, dispensando profissionais adequadamente habilitados, o que desprestigia o professor; caminham no sentido de ações assistencialistas levando à escola a ampliar suas funções; também resguardam o Estado da necessidade de investimentos em infraestrutura e contratação de profissionais na área da educação (SOARES, 2017, p. 131).

Neste contexto, Soares afirma que o Projeto Escola de Tempo Integral da rede estadual de educação do Pará, da forma como vem sendo implementado, apenas reforça uma concepção neoliberal de educação enquanto serviço e não como direito social. Ao analisar a implantação da experiência, a pesquisadora observou que as restrições orçamentárias acabam por inviabilizar a garantia daquilo a que se propõem as políticas de educação em tempo integral: a qualificação do ensino básico. Os resultados da pesquisa são evidenciados pela passagem a seguir:

Considerando como quase nulo o financiamento para a educação integral via Projeto Escola de Tempo Integral da rede estadual de educação do Pará, podemos inferir que trata-se de mais um projeto que “sobrevive” de

Programas chamados “guarda-chuvas” como o PDE/PPDE/PME, revelando a forma como a política educacional enquanto expressão local de uma política maior, tem sido conduzida; criam-se programas sem ampliar recursos, sendo apenas reorganizados, focando o problema na questão meramente gerencial. Assim podemos caracterizar o referido projeto, como um projeto ousado, mas sem recursos. Tal dado nos revela que a criação de Programas e Projetos que objetivam a melhoria da educação não está atrelada a uma política consistente e estável de financiamento (SOARES, 2017, p. 129).

A proposta de educação em tempo integral adotada pela rede estadual do Pará é marcada pela minimização do currículo formal, em favor da priorização de conteúdos alternativos e/ou comunitários. Essa inversão altera a organização do trabalho escolar, transformando a escola em espaço educativo e não de escolarização. A autora identifica que está prática atesta contra a missão da escola com o aprimoramento da formação humana e da educação enquanto direito social universal. Neste contexto, a escola passa a atuar como agência de serviços educativos destinados a atenuar ou compensar as carências das crianças e jovens oriundos das classes populares. Como consequência, a política de educação integral proposta pela rede estadual paraense, concebida inicialmente como indutora da melhoria da qualidade da educação, acaba por fomentar uma formação limitada, que não dá conta das necessidades da população.

A dissertação de Saquelli (2018) realiza uma comparação entre o Programa Mais Educação, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007, e seu sucessor, o Programa Novo Mais Educação (PNME), criado por meio da portaria MEC nº 1.144/2016. Apesar das nomenclaturas similares, a pesquisadora reputa que as iniciativas são diferentes no que tange aos objetivos. Enquanto o Programa Mais Educação se constituía como estratégia para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular em torno de uma perspectiva de educação integral, o Novo Mais Educação visa a melhorar os níveis de aprendizagem em Matemática e Língua Portuguesa no ensino fundamental, atuando como um programa de indução à jornada de tempo integral.

O estudo foca suas atenções tanto nos aspectos comuns aos projetos quanto nas rupturas promovidas pelo PNME. Ao longo de toda a pesquisa, Saquelli busca contrapor dois conceitos que nem sempre atuam de modo complementar: educação integral e tempo integral. Ela expõe o argumento de que a ampliação das atribuições da escola, fomentada pelo tempo integral, acaba desvirtuando a principal função da escola, que é educar. Neste contexto, a escola não pode substituir o papel da sociedade, tampouco das demais políticas sociais fomentadas pelo Estado.

O artigo de Menezes (2012) tem por objetivo analisar as possibilidades e desafios associados ao financiamento da educação em tempo integral no Brasil. O ponto de partida da pesquisa reside no arcabouço legal em torno da educação integral, presente na CF de 1988 e nas normatizações subsequentes, partindo da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), em 1996, e chegando ao Fundeb, datado de 2006.

Em paralelo, a pesquisadora destaca políticas, programas e dados estatísticos associados ao financiamento da educação em tempo integral. Partindo da premissa de que a garantia dos direitos sociais demanda fontes estáveis e suficientes de recursos, o artigo mostra que, no período 2007–2011, ocorreram avanços que fomentaram o desenvolvimento de políticas vinculadas à educação em tempo integral por entes subnacionais. Este fato é corroborado ao longo deste estado da questão, quando se verifica as experiências de educação em tempo integral desenvolvidas ao longo da década de 2010 pelo município de Goiânia e pelo estado do Pará.

Conforme a autora, coube à União efetivar um projeto educacional para o país, como está disposto no Plano Nacional de Educação, exercendo uma função indutora no que tange ao desenvolvimento de ações voltadas para o combate às desigualdades educacionais entre regiões e a conseqüente elevação da qualidade do ensino. Apesar de essa prática revelar uma intenção benéfica por parte do governo brasileiro, também expõe, segundo a autora, a transitoriedade da iniciativa, atrelada a um Plano Nacional de Educação que possui um período de vigência relativamente curto. Neste cenário, estados e municípios encontram-se compelidos, em médio e longo prazo, a planejar e desenvolver suas experiências em educação de tempo integral, para além do suporte dado pelo governo federal e que, segundo Menezes (2012, p. 150):

Essa nova orientação legal expõe a temporalidade de grande parte das ações do MEC, planejadas para um determinado período de tempo, durante o qual o Ministério presta assistência técnica e financeira aos estados, DF e municípios que aderiram a alguma(s) de suas ações/Programas, sendo que, durante este período, as instâncias subnacionais devem desenvolver condições para, após o afastamento do MEC, poderem dar continuidade às referidas ações/Programas, estes, desde o início de sua implantação, (re)configurados de forma a ir ao encontro do seu projeto educacional. A partir do exposto, é possível afirmar que a reorientação do papel da União no contexto da Emenda 14 possibilita subsídios para que estados, DF e municípios reflitam sobre a importância do seu próprio papel na continuidade (ou não) de ações e/ou Programas, inicialmente desenvolvidos com o apoio do MEC, e, posteriormente, sob sua total responsabilidade.

O artigo destaca que, apesar da indução dada pelo Estado brasileiro, no sentido de combater as desigualdades e ofertar melhores oportunidades educacionais, percebe-se que as iniciativas de educação integral esbarram na temporalidade das políticas públicas, fato este que explica a existência de várias experiências de ampliação da jornada escolar ao longo das décadas, mas que acabaram sendo descontinuadas.

4 Considerações finais

A oferta de educação em tempo integral já foi objeto de inúmeras tentativas pontuais de governos estaduais ou municipais, mas essas experiências sempre foram evanescentes, ficando, no entanto, o legado registrado em forma de relatos e produções acadêmicas, no entanto, o tema de financiamento dessa modalidade de oferta tem sido pouco discutido mesmo nas experiências realizadas no passado.

Mesmo no período pós-LDB, como foi observado, apesar do grande número de trabalhos acadêmicos voltados para o estudo das experiências de educação em tempo integral no Brasil, ainda há uma lacuna significativa de estudos específicos voltados para os aspectos relativos ao financiamento desta modalidade de ensino, no âmbito de todas as esferas governamentais.

Ressalta-se também que, em paralelo ao financiamento, o aspecto político também deve ser objeto de estudo, posto que a intermitência na execução de projetos de educação em tempo integral revela a inexistência de uma política de Estado para esta modalidade de ensino. Se esta lacuna não for preenchida, é provável que a oferta de educação em tempo integral no Brasil seja composta apenas por esforços isolados e desarticulados, não passando, mais uma vez, de experiências pontuais implementadas por estados e municípios, com período de duração limitado.

Referências

AZEVEDO, Fernando de. **Manifestos dos pioneiros da Educação Nova (1932) e dos educadores (1959)**. In Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (promulgada em 16 de julho de 1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (promulgada em 18 de setembro de 1946). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4024/1961, de 20 de dezembro de 1961** - Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: www.mec.gov.br Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (decretada e promulgada em 24 de janeiro de 1967). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (promulgada em 05 de outubro de 1988). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br> Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicação: Brasília. 65p.2005.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação – PNE/Ministério da Educação**. Brasília, DF: INEP,2001. Disponível em: www.mec.gov.br Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Manual Operacional de Educação Integral**. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Básica, 2012.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm Acesso em: 12 fev. 2021.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. **A presença da Pedagogia: teoria e prática da ação sócio-educativa**. 2ª Ed. São Paulo: Global: Instituto Ayrton Sena, 2001.

COSTA, Antônio Carlos Gomes da; VIEIRA, Maria Adenil. **Protagonismo Juvenil: adolescência, educação e participação democrática**. São Paulo: FTD/Fundação Odebrecht, 2008.

DELORS, Jacques. et al. **Educação: um tesouro a descobrir: relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI**. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 1998.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “estado da arte”. **Revista Educação & Sociedade**. Campinas, n. 79, p. 257-272, ago.2002.

FREITAS, Marcos Cezar de; BICCAS, Maurilane de Souza. **História Social da Educação no Brasil (1926 – 1996)**. São Paulo: Cortez, 2009.

GOMES, Marcilene Pelegrine. **Prescrito e o vivido: estudo da política de ampliação da jornada escolar em escolas de tempo integral da rede municipal de educação de Goiânia**. 2016. 385f. (Tese de Doutorado). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche; VIDAL, Eloísa Maia. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. In: Alexandre José de Souza Peres & Eloísa

Maia Vidal (Orgs.). O Fundeb em Perspectiva. **Em Aberto**, 28 nº 93; Inep/MEC; Brasília. 2015.

MENEZES, Janaina. Educação em tempo integral: direito e financiamento. **Educar em revista**. Curitiba, n. 45, p. 137-152, set. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40602012000300010&lng=pt&nrm=iso Acesso em: 02 dez. 2020.

NÓBREGA-TERRIEN, Silvia Maria; TERRIEN, Jacques. O estado da questão: aportes teóricos metodológicos e relatos de sua produção em trabalhos científicos. In: FARIAS, Isabel Sabino de; NUNES, João Batista de Carvalho; NÓBREGA-TERRIEN, Silvia Maria (org.) **Pesquisa científica para iniciantes: caminhando no labirinto**. EdUECE: Fortaleza, 2010.

NÓBREGA-TERRIEN, Silvia Maria; TERRIEN, Jacques. Os trabalhos científicos e o estado da questão: reflexões teórico-metodológicas. **Estudos em Avaliação Educacional**. Fundação Carlos Chagas. v. 15.,n. 30. p.5-16, jul./dez. 2004. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br//index.php/eae/article/view/2148> Acesso em: 12 fev. 2021.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. As pesquisas denominadas do tipo “estado da arte” em educação. **Diálogo Educacional**. Curitiba, v. 6, n.19, p.37-50, set./dez. 2006. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/24176> Acesso em: 12 fev. 2021.

SANTOS, Alessandra Rodrigues dos. **O Programa Mais Educação: uma proposta de educação em tempo integral?** 2014. 222f. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-103428/publico/ALESSANDRA_RODRIGUES_DOS_SANTOS_rev.pdf Acesso em: 11 nov. 2020.

SAQUELLI, Gabriela Freitas. **Programa Mais Educação e o Novo Mais Educação: permanências e rupturas**. 2018. 126f. (Dissertação de Mestrado). Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, 2018. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/181257/saquelli_gf_me_rcla.pdf?sequence=5&isAllowed=y Acesso em: 12 jan. 2020.

SCHIMONEK, Elisângela Maria Pereira; GARCIA, Teise de Oliveira Guaranha. Programa Mais Educação e o novo modelo de escola de tempo integral: semelhanças e singularidades. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, vol. 27, n. 56, p. 493-510, set./dez. 2017.

SOARES, Nilene Fernandes. **O Projeto Escola de Tempo Integral da rede estadual do Pará na perspectiva do financiamento**. 2017. 141f. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017.

¹**Bruno Carneiro de Andrade**, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2682-1726>

Doutorando em Educação pela Universidade Estadual do Ceará (UECE) e graduado em Letras Inglês e Jornalismo pela Universidade Federal do Ceará (UFC). É professor de Língua Inglesa da Rede Municipal de Fortaleza desde 2016.

Contribuição de autoria: Administração do Projeto, Conceituação, Escrita, Revisão e Edição.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8418288385628939>

E-mail: bruno.carneiro@aluno.uece.br

²**Eloísa Maia Vidal**, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0535-7394>

Doutora em Educação, professora associada do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará. Desenvolve pesquisas nas áreas de política e gestão educacional, gestão escolar e avaliação em larga escala.

Contribuição de autoria: Administração do Projeto, Escrita, Revisão e Edição.

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4257594561432768>

E-mail: eloisa.vidal@uece.br

Como citar este artigo (ABNT):

ANDRADE, B. C.; VIDAL, E. M. Estado da questão: financiamento da educação em tempo integral no Brasil. **Revista de Instrumentos, Modelos e Políticas em Avaliação Educacional**, v. 4, e023013, 2023. DOI:

<https://doi.org/10.51281/impa.e023013>

Recebido em 28 de novembro de 2023

Aprovado em 03 de dezembro de 2023

Publicado em 16 de dezembro de 2023