

PROGRAMA NOVO MAIS EDUCAÇÃO E A QUALIDADE DO ENSINO: JORNADA AMPLIADA EM QUESTÃO

NEW MORE EDUCATION PROGRAM AND QUALITY OF EDUCATION: EXTENDED SCHOOLDAY IN FOCUS

Eliene Brito Passos 1

Maria de Fátima Matos de Souza 2

Resumo: A jornada ampliada vem sendo ofertada aos alunos da rede pública de ensino como estratégia governamental para melhoria da qualidade da educação. Este trabalho tem como objetivo analisar a ampliação da jornada escolar proposta pelo Programa Novo Mais Educação (PNME), para o atendimento aos alunos no contraturno na escola Amazônia, localizada na cidade de Belém/PA. A abordagem metodológica adotada é de cunho qualitativo, desenvolvida por meio dos procedimentos da revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo. A escola pesquisada encontrou dificuldades para implementar as ações do programa em função de questões estruturais e também orçamentárias. Embora as políticas educacionais no Brasil não estejam dispostas a fornecer o orçamento necessário para a implementação das ações planejadas, os dados analisados apontaram para uma avaliação positiva do “tempo a mais” que os alunos passam na escola no contraturno.

Palavras-chave: Políticas Públicas Educacionais. Educação em Tempo Integral. Programa Novo Mais Educação.

Abstract: The extended school day has been offered to students from the public schools system as a government strategy to improve the quality of Education. This paper aims to analyze the extended school day proposed by the New More Education Program in order to serve the students from the after-school activities at the Amazon school, located in the city of Belém/PA. The methodological approach adopted has qualitative nature, developed through bibliographic review, documental analysis and field research. The school which was studied has found difficulties to implement actions concerning the program due to structural and also budgetary matters. Although Brazilian education policies do not have the necessary budget to implement the planned actions, the analyzed data have pointed out a positive assessment regarding the “extra time” that students spend at school when it comes to after-school activities.

Keywords: Public Education Policies. Full Time Education. New More Education Program.

1 Mestra em Educação pela Universidade Federal do Pará. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Política, Gestão e Avaliação da Educação/UFGPA/ Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4202327459301651>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5624-8935>; E-mail: enapassos@yahoo.com.br

2 Pós-doutorado em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Doutora em Educação pela Universidade Estadual de São Paulo, Professora de Carreira do Magistério Superior da Universidade Federal do Pará. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4562453070537953>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0214-8941>. E-mail: fmatoz@gmail.com

Introdução

A qualidade do ensino ofertado é um dos principais fatores que a comunidade avalia ao procurar uma escola para seus filhos. Desse modo, a melhoria da qualidade do ensino hoje é um desafio para educação brasileira, que conta com cerca de 98% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos na escola (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020). Por isso, contribuir para o desenvolvimento das potencialidades físicas, psíquicas, cognitivas, emocionais e sociais do educando é colaborar para que ele alcance o que é previsto na Constituição Federal de 1988, no que tange ao acesso e permanência na escola com qualidade (BRASIL, 1988).

Este artigo é resultado de pesquisa de dissertação de mestrado que teve como objeto de estudo o Programa Novo Mais Educação (PNME). Esse programa foi instituído pela Portaria Interministerial nº 1.144 de 10 de outubro de 2016 (BRASIL, 2016a), com a finalidade de substituir o Programa Mais Educação (PME), que se encontrava em vigor desde 2007 (BRASIL, 2007). O PNME tinha como estratégia melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática no ensino fundamental, por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes.

A instituição pública de ensino brasileira, ao longo de sua trajetória, ofereceu aos seus alunos apenas um turno de aula, o que tem gerado questionamentos em face dos diversos campos do conhecimento a serem desenvolvidos em tão pouco tempo diário de aula, consequentemente reverberando na qualidade do ensino que as instituições públicas oferecem. Assim, oferecer mais tempo aos educandos através da jornada ampliada, visando à melhoria da qualidade do ensino, tem sido uma proposta implantada nas escolas através de programas e projetos oriundos do governo federal, como é o caso do PNME.

É a partir desse contexto que surge a necessidade de compreender se a ampliação da jornada escolar, ou seja, esse “tempo a mais” que é ofertado pelo programa, tem melhorado ou não a aprendizagem dos educandos na escola Amazônia (nome fictício), que é uma das escolas da rede pública de ensino localizada na região metropolitana de Belém-Pará. A escolha desta unidade de ensino, como campo de pesquisa, se deu por conta dos baixos índices alcançados nas avaliações em larga escala realizadas desde 2007 pelo Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

A investigação fundamentou-se nos pressupostos teórico-metodológicos da pesquisa qualitativa, de modo que, além da revisão bibliográfica e documental, foi realizada pesquisa de campo, com entrevista semiestruturada com a diretora, a vice-diretora e a articuladora do programa. Além do acesso aos dados da escola e do programa, esse processo possibilitou o contato com os sujeitos responsáveis pela implementação do PNME no espaço educativo.

Este artigo está estruturado em duas seções, além da introdução e das considerações finais. A primeira é intitulada “As políticas de educação integral no Brasil: uma breve retrospectiva”, que apresenta um breve diálogo acerca das políticas de educação integral e de tempo integral, perpassando pelas reformas educacionais e a implantação de programas e projetos que vêm-se instalando no interior das escolas com jornada ampliada. A seção seguinte é “Os desafios da ampliação da jornada escolar na escola Amazônia: um tempo a mais do mesmo?”, com uma análise dos dados coletados pela pesquisa, a fim de compreender se a ampliação da jornada escolar favoreceu a melhoria da qualidade do ensino ofertado pela escola pesquisada.

As políticas de educação integral no Brasil: uma breve retrospectiva

A educação integral não é uma temática nova no Brasil, pois sua trajetória se intensifica a partir da concepção liberal de educação, a qual era defendida principalmente por Anísio Teixeira, que preconizava uma formação humana integral, para além de uma educação escolar instrutiva.

A ampliação do tempo de permanência dos alunos nas escolas tem sido a experiência adotada por redes públicas de ensino de algumas capitais desde o século passado, a exemplo dos Centros Educacionais Carneiro Ribeiro, com as escolas classe e escolas parques, na década de 1950. Seu idealizador foi Anísio Teixeira, que acreditava ser preciso “expandir as atividades educativas da escola primária, as oportunidades de comunicação entre alunos e as vivências em diferentes atividades” (NUNES, 2009, p. 123).

Já os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS), idealizados por Darcy Ribeiro, foram uma experiência que se deu nas décadas de 1980 e 1990, no Estado do Rio de Janeiro, mas assim como as escolas-classes e as escolas-parques, foram uma experiência que não durou muito.

Já em âmbito nacional, existiam os Centros de Atenção Integral à Criança (Caics) na década de 80, que buscaram garantir o atendimento básico em saúde, educação, assistência e promoção social de forma integrada à criança e ao adolescente. Esse projeto buscava superar o grave quadro de exclusão social, política e econômica que acometia as populações dos países denominados subdesenvolvidos ou pertencentes ao terceiro mundo.

Agora, no século 21, ocorreram mais duas experiências em nível nacional implantadas pelo governo federal, que foram: o Programa Mais Educação (PME), com vigência de 2007 a 2016; e o Programa Novo Mais Educação (PNME), com vigência de 2016 a 2019. Essas foram experiências que levaram para a escola a ampliação de sua jornada através de atividades desenvolvidas no contraturno.

As reformas educacionais e as políticas de educação integral e de tempo integral

As políticas educacionais que hoje vigoram no país não garantem uma educação de tempo integral e menos ainda integral, pois as reformas que se encontram em curso a partir da década de 1990 não dialogam com políticas cujo objetivo maior esteja voltado para uma formação global do educando.

Esse debate sobre as políticas de educação integral ganhou eco com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que orientou as reformulações e reorganizações do sistema educacional brasileiro, que dentre outras medidas responsabiliza o Estado e as famílias pelo acesso ao ensino, com igualdade de condições e permanência com qualidade, conforme estabelecido nos Artigos 6º, 205º e 206º (BRASIL, 1988). Uma outra grande conquista para a educação brasileira foi a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), de número 9394/96, que estabelece os sistemas de ensino no Brasil, tornando universal o direito de acesso e permanência na escola, como também já prevê a ampliação progressiva do período de permanência na escola e delega aos sistemas a responsabilidade para ministrarem progressivamente o tempo integral (BRASIL, 1996).

A escola de tempo parcial ou de um turno, como é também conhecida na sua trajetória de existência, tem atendido aos alunos de modo a garantir, ainda que com muita dificuldade, o acesso aos que procuram por matrícula. No entanto, a permanência com qualidade como estabelece a legislação brasileira ainda é um caminho longo a ser trilhado. Todavia, é prudente compreender que quanto mais tempo os alunos passarem na escola, mais há possibilidade de aprendizagens que poderão contribuir significativamente na formação indispensável ao exercício da cidadania desse educando.

Mesmo com a reformulação da Constituição Federal de 1988 e a aprovação da LDB 9394/96, ainda não há grandes avanços no campo educacional, pois uma proposta de educação mais ampla, como a de educação integral ou de tempo integral, exige maiores investimentos educacionais. E o que há hoje são políticas de cortes orçamentários, que têm origem nas reformas educacionais da década de 1990, inviabilizando cada vez mais a implementação de programas e projetos nas instituições de ensino.

Essa é uma pauta urgente, pois não se pode deixar de compreender que a implantação de políticas públicas educacionais é a concretização do direito à educação previsto na legislação brasileira, a qual vai contribuir diretamente para a diminuição da desigualdade social (TITO; FERREIRA, 2021).

As políticas educacionais brasileiras ainda se configuram como políticas de governo e não de Estado, o que tem ocasionado a descontinuidade de muitos programas e projetos que chegam nas escolas públicas. Como por exemplo o PME, que foi implantado nas escolas enquanto política indutora de educação integral, introduzindo uma rotina de jornada ampliada, mas que foi interrompido com a mudança de governo em 2016, sendo em seguida substituído pelo PNME.

Este programa em relação ao PME, traz de “novo” a redução de verbas e o “reforço escolar” nas disciplinas de Língua Portuguesa e Matemática em detrimento das outras atividades que já vinham sendo desenvolvidas pelo anterior (PASSOS, 2020).

Essa é uma questão que talvez deva ser repensada pelos gestores educacionais no momento de formulação de políticas públicas de tempo integral, uma vez que a melhoria da qualidade da educação também depende de mais investimentos, como por exemplo, na formação e valorização docente, na infraestrutura das escolas, etc. De modo que, acreditar na elevação dos índices educacionais a partir do reforço escolar em duas disciplinas é desconsiderar a formação integral do educando, formação esta que deve proporcionar o desenvolvimento integral do ser humano, em todos os seus aspectos: físico, afetivo, cognitivo, cultural e social.

É importante trazer para este contexto a Emenda Constitucional 95/2016 (BRASIL, 2016b) que congelou por 20 anos os investimentos financeiros em educação comprometendo o desenvolvimento de políticas públicas educacionais voltadas para a qualidade do ensino. A fala dos autores abaixo corrobora essa questão:

Isto significa que o investimento na área da educação não acompanhará o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). O que, conseqüentemente, acaba por afetar as fases de formulação e implementação de políticas públicas educacionais, que se encontram dentro do ciclo das políticas públicas, e que dependem do dinheiro público a ser investido para a sua concretização (TITO; FERREIRA, 2021, p. 30).

Como pensar a educação integral em um sistema de ensino com poucos recursos financeiros impedindo que sejam realizados investimentos imprescindíveis à manutenção e expansão dos serviços públicos educacionais? Desse modo, faz-se necessária a participação do Estado com maiores investimentos em implantação e implementação de políticas educacionais.

Portanto, é preciso que as reformas em curso no país estejam voltadas para a formulação de políticas públicas educacionais comprometidas efetivamente com a formação integral do educando, que tenha como objetivo principal a promoção de uma educação pública e de qualidade para todos.

Educação integral ou jornada ampliada: desafios e perspectivas

Educação integral passa pela compreensão de que deve ser garantido ao aluno seu pleno desenvolvimento em todas as dimensões – intelectual, física, emocional, social e cultural – e que esse processo deve ser, sobretudo, coletivo, construído pela comunidade escolar e em prol da mesma. Quanto a jornada ampliada, ela perpassa principalmente pela ampliação do tempo escolar já existente, que busca garantir no mínimo sete horas de atividades diárias para o aluno. A esse respeito, Ferreira e Pinheiro (2018, p. 19) esclarecem que:

Educação integral e Educação em Tempo Integral são dois conceitos distintos, ainda que possam relacionar-se mais ou menos intensamente. Todavia, o primeiro está mais relacionado com o desenvolvimento humano e a formação global e harmoniosa do indivíduo e o segundo encontra-se associado a mais tempo de aprendizagem e de permanência do estudante na escola.

Esse debate conceitual gira também em torno da qualidade da educação ofertada aos alunos da rede pública. Por isso, quando o diálogo é sobre educação integral ou jornada ampliada, é fundamental lembrar que a escola tradicional vem realizando ao longo de sua existência suas atividades em um turno apenas. Cavaliere (2009, p. 51) corrobora essa questão acrescentando que “a escola fundamental brasileira, especialmente aquela voltada para as classes populares, sempre foi uma escola minimalista, isto é, de poucas horas diárias, pouco espaço e poucos profissionais”.

Porém, essa realidade de poucas horas e poucas atividades precisa mudar, porque as

mudanças são inerentes ao processo ensino-aprendizagem, e não cabe então à escola perpetuar um modelo que está ultrapassado no mundo inteiro.

Sendo assim, podemos falar de experiências no campo da educação de tempo integral e/ou jornada ampliada, como foi o caso do PME e PNME, que desenvolviam atividades complementares no contraturno. No entanto, alguns pesquisadores nos chamam atenção para essa questão da jornada ampliada, que deveria ser uma formação completa a todos os alunos (COELHO, 2009), não apenas um reforço escolar em determinadas disciplinas para aqueles que apresentam dificuldades, como foi o caso dos dois programas aqui citados. Inclusive, a própria Cavaliere (2014, p. 1213) afirma que “o que vem sendo chamado de educação integral é um conjunto de atividades de diferentes naturezas, às quais se junta o reforço escolar. Ele é o carro chefe do PME, mas não só dele”. Para a autora,

A ampliação da jornada escolar pela anexação de um turno adicional ou um “contraturno” entendido como “complementar” fundamentalmente distinto do tempo regular e destinado a apenas alguns alunos, pode ser um passo em falso na busca da melhoria da qualidade da educação brasileira (CAVALIERE, 2014, p. 1212).

A luta do povo brasileiro tem sido no sentido de que ao aluno da escola pública também seja garantida uma educação de qualidade, que esteja para além da instrução cognitiva e que englobe todos os aspectos da formação humana.

Nesse sentido, a Meta 6 do Plano Nacional de Educação estabelece que a oferta de educação em tempo integral deve atingir pelo menos 50% das escolas públicas de educação básica e alcançar pelo menos 25% das matrículas na rede pública de ensino (BRASIL, 2014). Essa meta apresenta avanços com relação à educação integral quando estabelece um percentual de vagas para as escolas públicas ofertarem e quando estabelece o percentual mínimo de atendimento aos alunos de escolas públicas. Contudo, Coelho (2016) nos adverte sobre o fato de que ainda não há uma lei que aponte para a universalização da educação integral, e que esses percentuais podem recair na exclusão de alunos que não poderão frequentar a escola por, no mínimo, sete horas diárias, como estabelece a legislação que trata da educação de tempo integral.

É importante não se perder de vista que um projeto de sociedade emancipador e comprometido com a formação humana integral não dialoga com percentuais mínimos de inclusão. Nesse sentido, Mendes e Seemann (2016, p. 526) explicam que “o acesso a uma escola de tempo integral com qualidade social não fica assegurado a todos os estudantes brasileiros, o que pode contribuir para proliferar desigualdades educacionais e sociais”. Dessa forma, cabe então aos gestores educacionais reverem os programas e projetos voltados para educação que ainda não garantem o ingresso e a permanência de todos os alunos matriculados na escola de educação integral e de qualidade.

O próprio PNE (2014-2024), em sua Meta 6, já deixa claro que a educação integral que hoje é ofertada na rede pública de ensino é apenas para alguns. Assim, Coelho entende que a:

Meta 6 evidencia a opção pela organização temporal que Cavaliere (2009) denomina de aluno em tempo integral, pois o fato de estabelecer uma porcentagem de 25% de estudantes nessa jornada deixa claro que nem todos os alunos, em uma mesma instituição de ensino, terão ‘direito’ a frequentá-la por, no mínimo, sete horas diárias, durante os cinco dias da semana (COELHO, 2016, p. 117).

Fica para a escola o dilema de selecionar, entre os alunos, aqueles que apresentam as maiores dificuldades. Um outro aspecto importante é o percentual, também previsto na Meta 6, de no mínimo 50 % das escolas ofertando a educação integral até 2024. De acordo com o Relatório do 3º ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação/2020, o que ocorreu foi um declínio na oferta das vagas para “alunos em tempo integral, chegando a 15% das matrículas em 2019” (INEP, 2020).

Portanto, o Relatório de Monitoramento das Metas do PNE demonstra que tal meta está

longe de ser atingida, quando afirma que está ocorrendo um declínio no alcance dessa meta (2020, p.16). Isso só deixa o Brasil ainda mais em situação de desvantagem em relação aos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE):

Reverter essa tendência é urgente e necessário para que o Brasil venha a se posicionar ao lado das nações mais desenvolvidas, em que a oferta educacional já conta, há muitos anos, com uma jornada escolar em tempo integral (INEP, 2020 p.8).

Esse é um fato agravado ainda mais com a instalação da PEC/95, que trouxe consequência para efetividade do direito à educação quando o assunto é implantação e implementação de políticas públicas educacionais, que inegavelmente sofrem com o impacto dessa medida (TITO; FERREIRA, 2021).

As políticas públicas que chegam às escolas através de programas e projetos necessitam da garantia do governo que sejam viáveis ao desenvolvimento pleno do educando e que estejam de acordo com a realidade a ser implantada. É fato que uma educação de qualidade está para além do reforço escolar em apenas duas disciplinas no currículo escolar, a exemplo do PNME. Monteiro descreve brevemente essa escola de tempo integral, dizendo que:

É uma escola de dia completo e não uma escola de turnos, na qual as crianças permanecem por toda a manhã e tarde, tendo oportunidade de realizar diferentes atividades: aulas, práticas de educação física,

Atividades artísticas, de estudo dirigido, com vídeos, frequência à biblioteca, computadores, atividades com animadores culturais, práticas para o desenvolvimento de uma vida saudável (MONTEIRO, 2009, p. 37).

É preciso que a comunidade escolar seja protagonista na construção desses conceitos de educação integral, educação de tempo integral ou mesmo jornada ampliada, que são veiculados nas escolas a fim de que participem efetivamente de sua implantação e implementação no interior das instituições de ensino. Mais ainda, é preciso que a comunidade não abra mão de ser parte desse processo que constrói a nação brasileira.

A implantação/implementação dos programas e projetos educacionais nas escolas públicas brasileira: um desafio para a gestão escolar

Os programas e projetos educacionais oriundos do governo federal têm por objetivo melhorar a qualidade do ensino que é ministrado, e assim elevar os índices de aprendizagem que vêm sendo alcançados nos exames de larga escala realizados pelas escolas a cada dois anos, desde 2007. Todavia, os programas e projetos implantados nas escolas públicas necessitam de uma política de financiamento, que dê à escola condições humanas e materiais para a implementação das ações propostas no plano de ação, sob pena de serem contraproducentes aos seus propósitos iniciais.

A questão orçamentária tem sido um grande desafio aos sujeitos que participam do processo de materialização dos programas educacionais. Mesmo que o PME tenha apresentado um aporte financeiro mais substancial, vale acrescentar que o PNME foi implementado com cortes de verbas, permitindo apenas uma ajuda de custo aos mediadores e facilitadores com base na Lei 9.608/1988 que dispõe sobre o trabalho voluntariado.

A falta de recursos financeiros e materiais é uma questão que também passa pelo planejamento e execução das ações no interior da escola. Aqui cabe falar do Projeto Político Pedagógico (PPP) da escola, que é fundamental no sucesso das ações que buscam a melhoria da qualidade do ensino ministrado. O PPP deve ter amplitude tal que permita repensar a reorganização de todas as dimensões da gestão escolar (finalidades, estrutura organizacional, currículo, tempo escolar, processo de decisão, relações de trabalho e avaliação). É, portanto, um processo amplo, que deve ocorrer de dentro para fora da escola (VEIGA, 1995).

Sendo a gestão a responsável pelo processo de implementação das políticas educacionais, compete então a ela conduzir e articular o PPP com os programas e projetos, de modo que as ações executadas promovam de fato a melhoria da qualidade do ensino, garantindo assim um aprendizado significativo na construção da cidadania do educando. De acordo com Monteiro (2009, p. 38):

Para que esse processo se efetive, é necessário um planejamento integrado, realizado de forma articulada pelos diferentes profissionais, uma vez que as atividades devem se relacionar de forma inter e transdisciplinar, possibilitando o aprofundamento de questões e a ampliação dos enfoques.

Nesse processo, é fundamental que o governo seja partícipe de todas as etapas e não somente da implantação do programa, pois as demandas surgirão antes, mas principalmente durante a implementação das ações planejadas. Vale ressaltar que, sem recursos financeiros, a escola não consegue implementar um programa, principalmente quando prevê o atendimento ao aluno em tempo integral ou em jornada ampliada. Inclusive, Arroyo faz algumas críticas à jornada ampliada, quando utilizada para reforçar o que já foi trabalhado no turno normal; no entanto, defende a ampliação desse tempo e diz que “uma política de Estado que garanta mais tempo compulsório de escola poderá ser uma forma de avançar nesses direitos e uma forma de garantir tempos-espacos de um viver mais digno” (ARROYO, 2012, p. 35).

Nessa perspectiva de oferecer aos alunos da rede pública um tempo maior na escola, o Programa Mais Educação (PME), enquanto principal indutor de políticas de educação integral no Brasil, quando implantado nas escolas públicas brasileira, propôs-se a oferecer uma educação mais ampliada no sentido de garantir mais estudo, mais aprendizado e mais condições de crescimento social. Para tal, desenvolvia atividades a partir das oficinas realizadas na escola ou em articulação com espaços diversos. O PNME buscou melhorar a aprendizagem em Língua Portuguesa e Matemática, com a ampliação da jornada em cinco ou quinze horas semanais, conforme cadastro realizado pela direção. Além da significativa redução de recursos, o diferencial entre os dois foi o foco do PNME em apenas duas disciplinas, conforme detalhado no *Caderno de Orientações Pedagógicas - Versão 1*:

No Programa Novo Mais Educação o acompanhamento pedagógico dos estudantes ganha centralidade como estratégia para enfrentamento das dificuldades de aprendizagem e superação do fracasso escolar. Por isso, as ações propostas visam a melhoria da aprendizagem em Matemática e Língua Portuguesa, por meio da intervenção direta sobre o processo de alfabetização e letramento nessas duas áreas (BRASIL, 2017, p. 20).

Conforme descrito acima, o PNME nasce com o recorte teórico/ideológico de somente fazer investimento na melhoria do desempenho em Língua Portuguesa e Matemática, em função dos exames nacionais. De acordo com Paro:

Além de insuficiente como indicador da qualidade da educação, pois se presta a aferir (precariamente) apenas um dos elementos da cultura, os exames e provas podem também ser bastantes nocivos para a própria qualidade da educação, particularmente quando eles passam a ser o balizador de todo um sistema de ensino. Não só o aluno passa a estudar apenas para passar de ano ou receber diploma, mas o objetivo da escola passa a ser, não educar e formar cidadãos, mas obter altas pontuações nos sistemas oficiais de avaliação externa (PARO, 2011, p. 118).

De todo modo, as avaliações em larga escala têm sido utilizadas como ferramentas que fornecem elementos para a formulação e o monitoramento de políticas públicas, podendo também

servir para redirecionamento de práticas pedagógicas. Porém, como bem frisa Paro, esse tipo de avaliação pode ser nocivo também, principalmente quando instala na escola o espírito meritocrático; com isso, gera uma busca por melhores resultados, focando em provas e esquecendo que qualquer pessoa pode avaliar a qualidade da escola e do ensino por ela ministrado, bastando apenas passar um curto período dentro da instituição, buscando conhecer a infraestrutura, a proposta pedagógica, as condições de trabalho e formação dos educadores, etc.

Portanto, enquanto encarregada de conduzir o processo de implementação das políticas públicas educacionais no interior das escolas, a gestão escolar tem como desafio maior articular a comunidade escolar, o Estado e todo o poder público a fim de garantir que qualquer programa e projeto que chegue à instituição possa de fato contribuir com a melhoria da qualidade do ensino que é oferecido aos alunos.

Os desafios da ampliação da jornada escolar na Escola Amazônia: um tempo a mais do mesmo?

Para melhorar a qualidade do ensino e elevar os índices obtidos nos exames de larga escala, a escola Amazônia foi contemplada com dois programas do governo Federal, o PME, com início em 2010 e término em 2015, e o PNME, que, embora tenha sido lançado em 2016, só pôde ser implementado pela escola pesquisada em 2018. Esses programas levaram para a escola a ampliação da jornada, algo novo para os alunos, pois, como tantas outras, sempre desenvolveu suas atividades em tempo parcial, que em média dura quatro horas diárias.

A Escola Amazônia atende aproximadamente 1.100 alunos; destes, apenas 200 foram selecionados para participar das atividades do programa no contraturno, tanto no PME quanto no PNME. A escola está localizada na cidade de Belém/PA, dentro de um bairro com moradores de classe média e de baixa renda, e seu alunado é basicamente composto por crianças, jovens e adultos, com nível socioeconômico diversificado (trabalhador doméstico, mercado informal, etc.), com renda de até dois salários mínimos. A estrutura física é ampla, conta com 24 salas de aula, laboratório de informática, sala multifuncional, biblioteca, sala de multimídia, quadra de esporte e uma ampla área livre.

A seguir, apresentaremos os resultados da pesquisa realizada, que permitem fazer inferências acerca da ampliação da jornada escolar, conforme prevista nas instruções normativas do PNME, que geram novas demandas para a gestão escolar, dentre outros aspectos.

O que os dados revelaram?

A escola Amazônia possui muitas necessidades, dentre as quais está a questão estrutural. Esse foi um ponto com bastante eco na fala dos entrevistados, uma vez que, ao receber os alunos no contraturno para realizar as atividades dos programas, há necessidade de uma logística bem maior do que de costume – ainda que seja para um mero reforço escolar, pois vai demandar espaço, recursos pedagógicos, merenda escolar, professores, etc. Quando a escola foi informada que teria o PNME, a vice-diretora disse que: *“a primeira preocupação foi a questão estrutural, como acolher esses alunos, onde fazer essas atividades, é aquela coisa, você traz um programa novo, mas a estrutura está precária”* (informação verbal). Essa é uma questão que recai diretamente nas políticas de financiamento, pois ampliar a jornada escolar é ter que obrigatoriamente investir na infraestrutura, recursos pedagógicos, formação profissional, etc.

A ampliação da jornada escolar pode ser um grande desafio para a gestão, se não for amplamente planejada e discutida com toda comunidade. Inclusive, é preciso debater os conceitos de educação integral e educação de tempo integral, para que toda comunidade possa compreender as raízes da jornada ampliada e, preferencialmente, abraçar coletivamente esse desafio de o aluno retornar no contraturno para a realização das atividades propostas. Isso, porque há uma cultura escolar de um turno apenas, e de nada adianta se não houver a aceitação e participação dos alunos nas atividades propostas. Assim, é preciso considerar também que muitas famílias, dentro da sua

dinâmica, não possuem disponibilidade para o retorno de seu filho à escola em mais um horário.

Partindo dessa premissa, é importante um planejamento que garanta condições necessárias à execução das ações dos programas no contraturno, para então almejar resultados positivos. Ao analisar o PPP da escola pesquisada, foi possível perceber que houve um movimento nesse sentido:

Esse Projeto Político Pedagógico começou a ser reformulado em agosto de 2016 com a mudança de gestão e debatido durante nossa jornada pedagógica no começo do ano de 2017, que contribuiu para um olhar direto das deficiências que esta unidade de ensino, apresenta, tanto quanto a falta de recursos humanos, quanto a métodos de organização dos acompanhamentos pedagógicos. Entender e verificar os resultados da Escola é partir para uma reflexão do nosso dia-a-dia enquanto profissionais, buscando novas formas de pensar este cotidiano escolar (ESCOLA AMAZÔNIA, 2018, p. 10).

No fragmento do PPP acima, fica evidente uma angústia do coletivo de servidores com o quadro que a escola apresentava, a mesma não é diferente da maioria das escolas brasileiras, pois muitas vezes são contempladas com programas e projetos pensados de cima para baixo, deixando para a gestão escolar demandas que muitas vezes prejudicam mais do que ajudam.

De acordo com o *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020*:

A grave situação do baixo nível de aprendizado e as grandes desigualdades são evidenciadas também pelos resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) 2017, que revelam um quantitativo expressivo de alunos dos 5º e 9º anos do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio, cuja proficiência (desempenho) está situada nos níveis inferiores das respectivas escalas de Língua Portuguesa e de Matemática (INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA, 2020, p. 8).

Essa informação se torna ainda mais preocupante porque estamos no ano de comemoração do bicentenário da independência do Brasil e, de acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), o Brasil precisava atingir a média 6,0 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica¹ (Ideb) até o ano de 2021. No exame de 2019, ela atingiu 4,5 para os anos iniciais do ensino fundamental, cuja meta era 5,3; e 3,8 para os anos finais do ensino fundamental, cuja meta era 4,7.

Vale ressaltar que, de 2010 a 2018, a escola em questão foi contemplada com programas do governo federal (PME e PNME) para atendimento aos alunos com dificuldades na aprendizagem no contraturno. Ainda assim, a escola Amazônia tem hoje um desafio maior, que é melhorar seus índices educacionais em um ano em que o ensino tem acontecido de forma remota, acarretando inúmeras dificuldades, inclusive em consequência da precária formação e valorização dos profissionais da educação, ponto esse previsto na LDB 9394/1996.

Os desafios para quem atua na rede pública nunca foram poucos e, quando questionada se o “tempo a mais” do PNME contribuiu para a formação integral do aluno, a diretora respondeu: “*Olha eu acho que o programa é extremamente necessário, e as escolas deveriam de fato ter e não somente, a carga horária, do jeito que é, ela é muito rígida, o programa ele é rígido em questão de sistema*” (informação verbal). A vice-diretora também concordou que a presença do programa era algo positivo para aprendizagem dos alunos, acrescentando que:

¹ Ideb é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica, criado em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e estabelecer metas para a melhoria do ensino.

[...] quando o aluno passa mais tempo na escola ele interage mais, se sente mais parte daquilo, fica mais empenhado e ele passa a ter vivência de escola, a se apropriar mais da escola. Então eu acho assim, é um caminho, uma certeza que isso aí vai dar certo mas volto a dizer “a estrutura tem que estar preparada” (informação verbal).

Embora a vice-diretora aponte uma infraestrutura deficitária para o atendimento ao aluno na ampliação de jornada, a fala dos entrevistados sobre o “tempo a mais” que o PNME proporciona aos alunos garante como ele é relevante para o crescimento intelectual e social dos alunos. Inclusive, a articuladora do programa na escola disse que o PNME “Contribuiu sim! Principalmente quando comparado os dados de 2017 com 2018, diminui muito a questão da retenção” (informação verbal). A articuladora acrescentou ainda que vê esse “tempo a mais” de forma positiva, pois: “só o tempo que tem dentro da escola às vezes não é suficiente, então o programa nesse sentido ele é fundamental” (informação verbal). Todavia, é pertinente lembrar que esse “tempo a mais” de fato pode ser relevante, desde que a escola se organize em termos de proposta pedagógica, de estrutura escolar e principalmente que não esqueça que o educando aprende quando se torna sujeito no processo (PARO, 2011).

A precariedade das escolas para o atendimento ao aluno, principalmente para as escolas que têm o desafio de receber seus discentes no contraturno, é sem dúvida maior ainda a partir da implantação da PEC/2016, que congelou os investimentos por 20 anos. Esse processo deixou para as escolas o desafio de implementar programas sem recursos suficientes e a responsabilidade de arcar com os resultados insatisfatórios, uma vez que o Estado tem assumido, em face do modelo econômico neoliberal, uma postura de fiscalizador e não de provedor de suas próprias políticas. A implantação de políticas públicas “é um direito que possui um importante papel para a diminuição de desigualdades sociais” (TITO; FERREIRA, 2021, p. 33).

Enquanto direito do educando, o “tempo a mais” ofertado pelo PNME deve ser pensado no sentido de diversificar o currículo que é ofertado pela escola, para contribuir com os alunos a fim de que possam sanar as dificuldades oriundas do processo, evitando assim que ocorra a mera repetição do modelo de ensino na ampliação da jornada. No entanto, a articuladora do programa relatou que: “teve algumas atividades que nós não conseguimos colocar no contraturno” (informação verbal). Talvez essa seja uma questão até mais séria, pois algumas atividades do programa acabaram acontecendo no mesmo turno, ou seja, essa ampliação da jornada na escola pesquisada ainda aconteceu num tempo menor do que o previsto na legislação do programa.

Ainda que a jornada aconteça no tempo previsto, Silva (2018) diz que é preciso ficar atento para não fazer dessa ampliação um tempo pouco atraente, com a repetição das mesmas atividades que já são desenvolvidas. Sobre essa questão, Arroyo (2012, p. 33) alerta para:

Uma forma de perder seu significado político será limitar-nos a oferecer mais tempo da mesma escola, ou mais um turno – turno extra-, ou mais educação do mesmo tipo de educação. Uma dose a mais para garantir a visão tradicional do direito à escolarização.

O autor chama atenção para não se correr o risco de oferecer mais do mesmo. Para tal, é importante considerar a realidade educacional e as condições existentes no planejamento e na execução das ações. Daí decorre a importância de esse “tempo a mais” ser diferenciado, com uso de tecnologias e espaços diversificados, práticas pedagógicas inovadoras, etc.

Apesar disso, as políticas de melhorias educacional que englobam todos os aspectos da formação humana e que contribuem diretamente para a qualidade do ensino não têm encontrado nos legisladores a disposição para torná-las uma política de Estado, o que evitaria a intermitência de políticas educacionais que tanto afeta as escolas e principalmente os alunos da rede pública, onde essa descontinuidade se torna mais nefasta.

A ampliação do tempo de permanência dos estudantes tem implicações diretas na reorganização e/ou expansão do espaço físico, na jornada de trabalho dos professores e outros

profissionais da educação, nos investimentos financeiros diferenciados para garantia da qualidade necessária aos processos de mudança, entre outros elementos (MOLL, 2012, p. 28).

Ao governo, enquanto mantenedor das políticas educacionais, cabe promover as condições necessárias para a implantação e implementação de programas no interior das escolas. A esse respeito, a própria Meta 6 do Plano Nacional de Educação estabelece que a oferta de educação em tempo integral deve atingir pelo menos 50% das escolas públicas de educação básica e alcançar pelo menos 25% das matrículas na rede pública de ensino (BRASIL, 2014). Porém, a escola pesquisada teve o PNME com vigência de apenas oito meses, além de ter sido interrompido por falta de verba. Dessa forma, atingir essa meta do PNE até 2024 fica cada vez mais distante, o que põe em xeque as políticas públicas educacionais que são planejadas e implantadas pelo governo federal.

Considerações Finais

A discussão apresentada neste artigo buscou compreender, a partir da fala dos sujeitos entrevistados, se a ampliação da jornada escolar proposta pelo PNME tem melhorado ou não a aprendizagem dos alunos na escola pesquisada. Para tal, foi apresentado o percurso que as políticas de educação integral e de tempo integral têm feito no Brasil, a fim de entender a ampliação da jornada adotada pelos programas educacionais em prol da melhoria da qualidade do ensino.

Esse é um debate pertinente ao contexto atual, uma vez que há uma política de corte orçamentário em curso, comprometendo gravemente as políticas educacionais que têm como meta a ampliação das escolas com atendimento em tempo integral, marcadamente através da ampliação de suas jornadas e melhoria da qualidade do ensino.

De todo modo, é importante que, ao serem implantadas nas escolas, as políticas educacionais estejam atreladas a uma política de financiamento, a fim de garantir condições básicas aos gestores no processo de implementação, bem como aos docentes e educandos que vivenciam a materialização de todas as ações e muitas vezes têm sido responsabilizados pelos resultados insatisfatórios.

Portanto, foi possível concluir que, embora a escola não tivesse condições apropriadas para o atendimento do educando no contraturno, principalmente de infraestrutura, os sujeitos que responderam à pesquisa consideraram que a jornada ampliada, ou seja, o “tempo a mais” ofertado pelo PNME para desenvolver atividades pedagógicas com os alunos contribuiu positivamente para a melhoria da aprendizagem dos alunos naquela escola.

No entanto, a qualidade do ensino está para além do reforço escolar em duas disciplinas e ao aluno deve ser garantido o desenvolvimento de todas as suas potencialidades: física, emocional, intelectual, social e cultura. Dessa forma foi possível concluir que a jornada ampliada, no formato do PNME, não é garantia de melhorias substanciais na qualidade do ensino ofertado nas escolas públicas.

Referências

ARROYO, Miguel. O direito a tempos-espacos de um justo e digno viver. In: MOLL, Jaqueline et al. (Org.). **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012. p. 33-45.

BRASIL. (Constituição [1988]). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1996].

BRASIL. **Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007.** Institui o Programa Mais Educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2007a.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. 2. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

BRASIL. Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. **Diário Oficial da União**, Brasília, n. 196, 11 out. 2016a. Seção 1, p. 23.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016b.

BRASIL. **Programa Novo Mais Educação: Caderno de Orientações Pedagógicas - Versão I.** Brasília: Ministério da Educação, 2017a.

CAVALIERE, Ana Maria. Escola de tempo integral versus aluno em tempo integral. Ciep – escola de formação de professores. **Em Aberto**, Brasília, v. 80, p. 51-63, abr. 2009.

CAVALIERE, Ana Maria. Escola Pública de tempo integral no Brasil: filantropia ou política de Estado? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1250-1222, out./dez, 2014.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. História(s) da educação integral. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009.

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. Plano Nacional de Educação 2014-2024-Meta 06: estratégias para qual tempo e para qual projeto de sociedade? **Revista de Educação e Cultura Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 33, p. 101-120, 2016.

ESCOLA AMAZÔNIA. **Projeto Político Pedagógico da “Escola Amazônia”**: 2016-2018. Belém: [s.n.], 2018.

FERREIRA, Antônio Gomes. PINHEIRO, Maria Deuceny da Silva Lopes Bravo. A compreensão da educação integral no Brasil a partir do discurso sobre o Programa Mais Educação. In: FERREIRA, Antônio Gomes; BERNARDO, Elisangela da Silva; MENEZES, Janaína Specht da Silva (Org.). **Política e gestão em educação em tempo integral: desafios contemporâneos.** Curitiba: CRV, 2018. p. 19-40.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020:** sumário executivo. Brasília, DF: INEP, 2020.

MENDES, Geovana Mendonça Lunardi; SEEMANN, Vânio César. LDB e ampliação da jornada: uma abordagem do ciclo de política. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 19, p. 519-532, jul./dez. 2016.

MOLL, Jaqueline. A agenda da educação integral: compromissos para sua consolidação como política pública. In: MOLL, Jaqueline et al. (Org.). **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos.** Porto Alegre: Penso, 2012. p. 129-146.

NUNES, Clarice. Centro Educacional Carneiro Ribeiro: concepção e realização de uma experiência de educação integral no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 121-134, abr. 2009.

MONTEIRO, Ana Maria. Cieps – escola de formação de professores. **Em Aberto**, Brasília, v. 80, p. 35-49, abr. 2009.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PASSOS, Eliene Brito. **Os desafios da gestão escolar na implementação do Programa Novo Mais Educação**. 2020. 131 f. Dissertação (Mestrado em Currículo e Gestão da Escola Básica) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

SILVA, Deuzeni Gomes da. **Educação integral: uma análise dos programas Mais Educação e Novo Mais Educação no município de Bela Vista de Goiás**. 2018. 199 f. Dissertação (Mestrado em Ensino na Educação Básica) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2018.

TITO, Bianca; FERREIRA, Rafael Alem Mello. Formulação de políticas públicas educacionais após a emenda constitucional 95/2016: o impacto de um novo regime fiscal na concretização do direito à educação. **Revista Acadêmica da Faculdade de Direito**, Recife, v. 93, n. 1, p. 26-42, abr. 2021.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas: Papirus, 1995.

Recebido em 07 de fevereiro de 2022.

Aceito em 14 de fevereiro de 2022.