

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

**A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL NO
MARANHÃO: A conversão de uma unidade escolar**

RAFAEL BRETONES LANE

SÃO PAULO

2022

RAFAEL BRETONES LANE

**A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL NO
MARANHÃO: A conversão de uma unidade escolar**

Caso de Ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Fernando Burgos Pimentel dos Santos

SÃO PAULO

2022

RAFAEL BRETONES LANE

**A IMPLEMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO DE TEMPO INTEGRAL NO
MARANHÃO: A conversão de uma unidade escolar**

Caso de Ensino apresentado à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e Políticas Públicas

Data da aprovação: 14/03/2022

Orientador:

Prof. Dr. Fernando Burgos Pimentel dos Santos
FGV - EAESP

Pareceristas:

Profa. Dra. Catarina Ianni Segatto
FGV - EAESP

Prof. Dr. Fernando do Amaral Nogueira
FGV - EAESP

SÃO PAULO

2022

RESUMO

O caso aborda a implementação do ensino médio em tempo integral em um Estado brasileiro e os desafios enfrentados. Além de apresentar os objetivos macro da política pública para a área educacional, demonstra algumas dificuldades do processo de sua implementação, os atores e interesses envolvidos, e destaca os desafios, dilemas e decisões que gestores públicos precisam enfrentar para tornar realidade a política e o serviço público ao cidadão.

Palavras-chave: Ensino médio em tempo integral; escola; unidade escolar.

ABSTRACT

The case is about the implementation of full-time high school education in a Brazilian state. In addition to presenting the policy's macro-objectives, it demonstrates some difficulties in the process of implementing public policies, the actors and interests involved, and highlights the challenges, dilemmas and decisions that public managers need to take into account in order to implement the policy and delivery of public service to citizens.

Keywords: Full time high school; school; school unit.

SUMÁRIO

ESTUDO DE CASO	5
Introdução	5
O trabalho de Clara	6
Desafios da Implementação.....	6
Dilema da Política Pública	8
NOTAS DE ENSINO	10
Sinopse	10
Aplicação e objetivos.....	10
Roteiro para discussão.....	11
O que aconteceu no caso real?	14
Referências.....	15

ESTUDO DE CASO

Introdução

No primeiro trimestre de 2017, Clara foi nomeada assessora de Planejamento da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão, com atribuições de implementar escolas em tempo integral no Estado, o qual buscava melhorar seus indicadores educacionais - que historicamente eram negativos. Para reverter esses índices, o então governador do Estado, em primeiro mandato, havia alçado a política educacional como uma de suas prioridades de gestão.

Indicativo dessa prioridade, logo ao assumir o cargo, em 2015, o governador publicou, em seu segundo dia à frente da gestão, um Decreto criando o Programa “Escola Digna” visando substituir escolas de taipa, palha, galpões ou outros espaços inadequados por locais com condições adequadas para o desempenho e desenvolvimento das ações educativas. A iniciativa também previa centros de educação integral, em tempo integral, para o Ensino Médio, com espaços e equipamentos de esporte, cultura, laboratório e salas de idiomas.¹

Em 2016, o Ministério da Educação lançou o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral (EMTI), por meio da Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016. Através dele, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) transfere recursos financeiros para que as Secretarias estaduais de Educação implementem escolas de ensino médio em tempo integral.² Para receber os recursos, o Estado precisa ter um plano de implementação destes modelos de escola e assinar um termo de compromisso.

Vislumbrando uma oportunidade de receber apoio financeiro para levar adiante o projeto de ter escolas em tempo integral no Estado, o governo do Maranhão aderiu ao EMTI. Ainda em 2016, também criou na estrutura da Secretaria estadual de Educação uma área nova, responsável por implementar o Programa de Educação Integral (PROEIN) no Estado. Este programa tinha por objetivo a implantação de escolas de educação integral, em tempo integral, no Ensino estadual.

Portanto, quando Clara assumiu suas novas funções, o Estado do Maranhão vinha de dois anos de trabalho de transformação na área educacional, e o governador do Estado anunciava aos

¹ Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015, mais tarde revogado quando ganhou respaldo normativo por meio da Lei nº 10.995 de 11 de março de 2019

² <https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/programas-suplementares/ps-ensino-medio/ps-emi>, acessado em 28 de nov. de 2021.

quatro cantos a implementação das escolas de ensino médio em tempo integral, o que levara o Secretário de Educação a tratar o assunto como prioridade máxima, acrescentando urgência e pressão na equipe responsável por levar adiante o programa.

O trabalho de Clara

A função de Clara ao assumir seu novo cargo, naquele verão de 2017, era assessorar diretamente a gestora da equipe na missão de, ao final, aumentar o número de escolas em tempo integral no Estado. Para tanto, Clara era responsável por analisar, avaliar e implementar uma série de questões que permitissem ao programa existir e às escolas em tempo integral tornarem-se realidade, como organizar o calendário de formação docente de acordo com o modelo que a escola em tempo integral exigia; monitorar as matrículas escolares, o que envolvia conversas com a comunidade escolar, definir quais escolas cumpriam os pré-requisitos do programa e seriam convertidas para o ensino integral em tempo integral; garantir que os estudantes se matriculassem; e também estabelecer um cronograma de adequações na infraestrutura das escolas.

Ao chegar na SEDUC, o Estado já tinha selecionado três escolas para fazer parte do PROEIN, que seriam implementadas no ano de 2017. Seu objetivo principal era aumentar este número para 11 escolas ao final do ano. Para 2018, a meta era trazer 25 novas escolas ao programa. Os números não eram nada fáceis, ainda mais considerando um Estado que vinha de um histórico negativo em termos educacionais. As necessidades eram urgentes, o cenário desafiador, e o tema, prioridade máxima para o governo do Estado.

Desafios da Implementação

Fazer a conversão de escolas no formato tradicional para o formato em tempo integral não era algo trivial para a escola, sua comunidade de professores e alunos, e para os gestores. As escolas no formato tradicional tinham os períodos dos turnos das manhãs e tardes durante 5h cada. Converter uma escola para o tempo integral implicava eliminar o turno da tarde e instituir um único período, das 7h às 16h. Isso não é simples para a escola, que devia passar a servir almoço e duas merendas, sendo que antes era servida apenas uma merenda.

Para os alunos e seus familiares, a medida também não era simples. Para aqueles que estudavam no turno vespertino, as turmas vigentes não estariam mais disponíveis. Além disso,

muitos alunos no ensino médio já trabalhavam, e não poderiam cursar o ensino no tempo integral. Isso trazia uma carga de responsabilidade para os gestores educacionais, que precisavam equacionar questões logísticas e organizacionais para realocar os alunos de uma escola que passaria a ser de tempo integral para outras que ainda permanecessem no formato tradicional.

Outro grande desafio no começo da conversão das escolas para o ensino em tempo integral envolvia o corpo docente. No formato tradicional, os professores precisavam exercer carga horária de 40h na semana, e o faziam em mais de uma escola. Agora, teriam foco e dedicação exclusiva a apenas uma unidade escolar, e receberiam uma gratificação mensal de 25% de seus salários.

Vale notar que a carga semanal de 40h não implicava apenas ensino em sala de aula, neste tempo estavam incluídos a preparação e planejamento das aulas, bem como correções de trabalho e provas. Na prática, isso significava que os professores, no modelo tradicional, não ficavam todo o tempo nas escolas, pois aqueles dedicados à preparação e correção eram realizados em casa, tradicionalmente. A realidade, porém, era outra. Havia professores que, ao não estarem nas escolas, iam ao banco, aproveitavam para encontrar o comércio aberto, faziam compras e atendiam outras necessidades pessoais.

Como a política voltada aos docentes que lecionariam em escolas em tempo integral demandava que ficassem todo o período da jornada de trabalho nas escolas, planejando aulas e corrigindo provas dentro da unidade escolar, desempenhando também outros papéis de tutoria aos alunos, essa mudança gerou resistência em parte do corpo docente.

Em certa ocasião, quando Clara explicava as regras de funcionamento das unidades escolares em tempo integral a uma determinada comunidade de professores, uma situação a marcou profundamente: um dos professores, de modo agressivo, chegou a perguntar se “a assessora queria fazer o professor de refém na escola”.

Esta situação exemplificava bem os conflitos e interesses que demandavam resolução, e que são expostos quando uma política muda todo um *status quo* a que diversos atores estão acostumados há anos.

O trabalho, portanto, não era fácil e demandava qualidades e aptidões inclusive para a negociação.

Dilema da Política Pública

Era fins de novembro de 2017, e faltava a conversão de apenas mais uma escola ao modelo de ensino integral em tempo integral para a equipe da SEDUC cumprir a meta que havia sido estabelecida para aquele ano, de 11 unidades escolares convertidas. No entanto, a última escola selecionada apresentava condições que fugiam dos padrões de outras que já haviam sido convertidas, e deixou a equipe da Secretaria dias e noites seguidas buscando a forma de resolver a situação.

A grande dificuldade era que esta última escola era a única unidade escolar de ensino médio de um determinado município, e questões técnicas impediam a conversão de uma unidade escolar caso fosse a única do município e não pudesse atender ao conjunto de todos os alunos já matriculados na escola previamente à conversão. No entanto, a maioria dos pais e alunos consultados em reuniões de Pais e Mestres apoiava a conversão da escola, pois acreditam que o modelo melhoraria as condições de ensino. Porém, nem todos os alunos desejavam ou podiam se adequar à conversão. Para uma parcela deles, a mudança para o ensino em tempo integral infelizmente nem era uma opção, pois precisavam trabalhar no período da tarde para ajudar a compor a renda de suas famílias. Outros precisavam cuidar de irmãos e irmãs enquanto seus pais trabalhavam. Se a escola passasse para o ensino em tempo integral, estes alunos teriam que enfrentar uma decisão brutal: ou deixar a escola, para continuarem trabalhando; ou deixarem o trabalho para continuar os estudos, com um impacto significativo na renda mensal da família.

Para os gestores, ficava a dúvida de como fazer essa escola ser convertida em tempo integral sem que os alunos que não pudessem cursar esta modalidade de ensino fossem excluídos e prejudicados.

Ademais, havia os elementos pressão e expectativas, pois a Diretoria Regional de ensino havia dado aval para a conversão da escola, o Prefeito da cidade desejava a mudança, visando melhores indicadores educacionais na cidade, e a maioria dos pais e alunos também estavam ansiosos para o ensino em tempo integral.

Conforme os dias avançavam, e o calendário para cumprir os objetivos estreitava, angústias e indecisões pairavam sobre Clara e a equipe da SEDUC. Como converter, em tão pouco tempo, a escola para ensino em tempo integral sem prejudicar os alunos impossibilitados para esta mudança, já que o próximo ano escolar iniciaria com as mudanças?

Havia um elemento a mais a acrescentar dificuldades, pois não havia para esta unidade escolar um professor de Física que pudesse se dedicar à jornada integral, logo não haveria quem ministrasse a disciplina. As regras do programa de ensino em tempo integral previam que os professores de cada disciplina fossem titulados na área a ser ministrada. O que seria necessário fazer para que houvesse um professor para dar esta disciplina? Como contornar esta situação?

NOTAS DE ENSINO

Sinopse

O caso apresenta uma situação de execução de política educacional, que visa a implementação de escolas de ensino médio em tempo integral, na qual uma assessora e a equipe da Secretaria estadual de Educação se deparam com um dilema relacionado à conversão de uma escola do modelo tradicional para o modelo proposto de ensino em tempo integral.

São apresentados a estrutura macro da política pública, os posicionamentos de atores políticos relevantes para a execução da política, bem como aqueles de grupos sociais afetados direta ou indiretamente pela implementação da medida.

Aplicação e objetivos

Com o caso, espera-se que alunos de graduação em Administração Pública, Gestão de Políticas Públicas e áreas correlatas possam discutir e aprender sobre política educacional, implementação de políticas públicas e relações intergovernamentais.

O tempo de discussão envolvido para o trabalho do caso pode girar em torno de 80 minutos, havendo preparação prévia dos alunos com indicações de textos a serem lidos.

Conceitos teóricos envolvidos perpassam os abaixo indicados, sem prejuízo de outros que o professor entenda pertinentes para a dinâmica de sala:

- **Política educacional:** estruturação de uma política da área de Educação que se propõe a desenvolver o ensino médio integral de tempo integral. Podem ser apresentados pelo professor, e pesquisado pelos alunos, resultados de avaliações de ensino de escolas que adotaram este modelo versus aquelas que ainda estão no modelo tradicional. Espera-se que seja amadurecido o debate sobre a importância de uma nova visão para o ensino médio. Trajetória da política educacional brasileira no contexto específico da descentralização de políticas públicas em uma federação.

- **Implementação de políticas públicas:** o professor deve trabalhar com os alunos o Ciclo de Políticas Públicas, usando o caso como um exemplo aplicável do momento da implementação, demonstrando que nesta fase, nem sempre o planejado sai exatamente de acordo com o previsto, e regras precisam ser adaptadas para que a política comece a ser colocada em prática e a prestação do serviço aconteça para a população. Trabalhar também como os implementadores de políticas públicas podem alterar a própria política deve suscitar debates e aprendizados interessantes. O caso traz significativos dilemas que o gestor de políticas públicas precisa enfrentar.
- **Relações intergovernamentais:** a política educacional é um caso de política pública na qual os entes federativos (União, Estados e Municípios) possuem papéis e responsabilidades diferentes e compartilhadas. É pertinente que seja trabalhado em aula como as esferas da Federação se articulam para realizar a prestação de serviços públicos e quais os arranjos institucionais e desenho de políticas que criam incentivos e mecanismos que induzam as ações dos entes governamentais.

Textos sugeridos:

- PIRES, Roberto Rocha C (org). Implementando Desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas. Rio de Janeiro : Ipea, 2019
- LOTTA, Gabriela (org). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.
- LIPSKY, Michael. Street-level bureaucracy: the critical role of street-level bureaucrats. In: SHAFRITZ, Jay M. and Hyde, Albert C.. Public Administration: classic readings. Wadsworth, 2012. p. 362-369.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de Faria (org.). Implementação de políticas públicas: teoria e prática

Roteiro para discussão

- Separação da classe em grupos - não mais do que sete alunos por grupo. O intuito é estimular a troca entre todos os participantes de cada grupo, visando discussão de conceitos

e a apresentação de soluções para o caso apresentado: como converter a escola para o ensino em tempo integral, sem prejudicar alunos, e solucionar a ausência de um professor da disciplina de Física.

- Espera-se que, ao final do tempo de debate nos grupos, cada grupo apresente os principais pontos discutidos para toda a sala.
- Feitas as apresentações de cada grupo, as diferentes visões devem ser debatidas pela sala como um todo.

Seção	Tempo	Principais Questões
Observações iniciais do Caso apresentado	10'	<ul style="list-style-type: none"> - Qual passagem foi mais marcante? Por qual motivo? - Quais são os atores envolvidos no caso, seus interesses e relevância para a execução da situação apresentada? - Discussão geral sobre o que se achou do caso apresentado.
Ciclo de Política Pública	10'	<ul style="list-style-type: none"> - Qual fase do ciclo de políticas públicas o Caso apresenta? Quais os principais destaques desta fase / quais suas características? - Como a fase identificada se relaciona com as demais do Ciclo?
Implementação de Políticas Públicas	30'	<ul style="list-style-type: none"> - A implementação de políticas públicas considera apenas critérios técnicos nesta fase do ciclo de política pública? - Quais as relações e conflitos existentes entre as etapas de Formulação e Implementação? - Existem decisões tomadas nesta etapa do ciclo que alteram a política pública? - Como situações não previstas nas normas levam os implementadores a tomar decisões de políticas públicas, ao ponto inclusive de alterá-las?

		<ul style="list-style-type: none"> - Existem riscos de que, no processo de implementação de política pública, desigualdades sociais afetem grupos populacionais e sejam reproduzidas? - Que situações vocês já vivenciaram ou presenciaram que podem demonstrar o caráter de discricionariedade na implementação da política pública pelo agente público?
Relações Intergovernamentais e Políticas Educacionais	30'	<ul style="list-style-type: none"> - Que mecanismos e desenhos institucionais foram criados no país para induzir a descentralização e municipalização da oferta da política educacional? - Que outros programas poderiam ser elaborados para contribuir para a implementação do ensino em tempo integral em todos os níveis educacionais? - Como instâncias de troca de experiências entre as unidades da federação poderiam ajudar a explorar dilemas semelhantes e resoluções? - Que outros estados adotaram e implementaram ensino integral em tempo integral? Como superaram desafios, quais os resultados alcançados, que medidas foram adotadas?

O que aconteceu no caso real?

Para mitigar impactos, a escola foi sendo gradualmente, ano a ano, convertida para o modelo em tempo integral. No primeiro ano da medida, apenas o 1º ano do Ensino Médio foi para o tempo integral – 2º e 3º ano continuaram em tempo parcial. No 2º ano da medida, o 1º e 2º ano foram para o ensino em tempo integral, ficando o então 3º ano em tempo parcial. Apenas no terceiro ano do início da conversão da escola, as três séries do ensino médio estavam em tempo integral.

Os alunos que, no primeiro ano de matrícula do ensino em tempo integral para o 1º ano do ensino médio, precisavam continuar em tempo parcial, precisaram ir para o EJA (Educação de Jovens e Adultos) no período noturno.

Em relação à situação da ausência de um professor de Física, foi necessária uma alteração na política que permitisse a um professor ministrar fora de sua titularidade. Desta forma, um professor de Química acabou lecionando a disciplina de Física.

Referências

Caso baseado em entrevista com assessora da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão. O nome é fictício para resguardar a identidade original.

BRASIL. Portaria nº 1.145, de 10 de outubro de 2016. Ministério da Educação. Disponível em <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-1-145-de-10-de-outubro-de-2016-22055471-22055471>. Acesso em 28 de nov. de 2021

MARANHAO. Decreto nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015. Disponível em <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=3776>. Acesso em 28 de nov. de 2021.

_____. Lei nº 10.414, de 7 de março de 2016. Disponível em <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=4167>. Acesso em 28 de nov. de 2021

_____. Lei nº 10.995 de 11 de março de 2019. Disponível em < <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5425>>. Acesso em 28 de nov. de 2021.

_____. <https://www.educacao.ma.gov.br/escola-digna/o-que-e-o-programa-escola-digna/>. Acesso em 28 de nov. de 2021