

O Programa Mais Educação e sua implementação num contexto local: o caso de Fortaleza, Ceará

Mais Educação Program and its implementation in a local context: the case of Fortaleza, Ceará

Eloisa Maia Vidal
Erineuda do Amaral Soares
Ruani Cordeiro de Sousa
Universidade Estadual do Ceará (UECE)
Fortaleza – Brasil

Resumo

Este artigo analisa a experiência de implementação do Programa Mais Educação (PME) em Fortaleza, no período 2007 – 2020. O trabalho é de natureza qualitativa, com abordagem descritiva, se caracterizando como um estudo de caso. Foram utilizados dados quantitativos obtidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica publicadas anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), resultados da coleta do Censo Escolar, documentos disponibilizados nos sites oficiais do Ministério da Educação e Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Os resultados demonstram que o PME vem sendo reinterpretado e recontextualizado pelos atores locais desde sua implementação, inclusive, servindo de referência para que o município desenvolva novas iniciativas de políticas educacionais, com vistas à ampliação de jornada escolar e melhoria da qualidade do ensino.

Palavras-chave: Política educacional; Programa Mais Educação; Tempo integral.

Abstract

This paper analyzes, through the policy cycle, the experience of implementing Mais Educação Program (PME, initials in Portuguese) in Fortaleza, in the period 2007-2020. The work is qualitative in nature, a descriptive and explanatory approach, characterizing itself as a case study. Quantitative data obtained from Statistical Synopsis of Basic Education published annually by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (Inep), were used as results of the collection of the School Census, documents made available on the official websites of the Ministry of Education and the National Education Development Fund. The results show that the PME has been reinterpreted and recontextualized by local actors since its implementation, including serving as a reference for the municipality to develop new educational policy initiatives, with a view to expanding school hours and teaching quality.

Keywords: Educational policy; Mais Educação Program; Full-time.

Introdução

O surgimento do Programa Mais Educação (PME) no cenário político-educacional brasileiro surge em decorrência de um movimento de Reforma do Estado implementada na América Latina na década 1990 que induzia a ampliação do direito à educação por meio de políticas focalizadas em crianças e jovens em situação de pobreza. O objetivo dessas políticas era, pois, reduzir o índice de violência, ofertar atendimento nutricional adequado a esses segmentos, desenvolver hábitos de promoção e proteção à saúde, ampliar as experiências culturais e formativas, promover o desempenho intelectual dos estudantes nas avaliações em larga escala, bem como garantir a qualificação da força de trabalho para o ingresso no mercado (CARVALHO; RAMALHO; SANTOS, 2019; SILVA, 2017).

O movimento de ampliação da oferta educacional e o compromisso com a melhoria da qualidade remonta à Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em Jomtien em 1990, do qual o Brasil foi um dos signatários. Outros documentos posteriores produzidos no âmbito internacional por agências multilaterais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e acordos internacionais dos quais o Brasil participou constituem-se como elementos que vão permear os contextos de influência e de produção das políticas nacionais de ampliação da oferta de educação básica e da implementação de iniciativas que visem promover melhoria nas condições de desigualdades no acesso à educação. Essas políticas são voltadas, especialmente, para as populações mais vulneráveis socialmente.

Desse modo vários países, na América Latina, a partir da década de 1990, foram influenciados por essas políticas e implantaram programas com vistas a propiciar uma educação de qualidade e mais equitativa, como no Chile, a Jornada Escolar Completa; em El Salvador, o Programa Escolas Inclusivas de Tempo Pleno; no México, o Programa Reforma da Educação – Reforma Integral da Educação Básica; na República Dominicana, o Programa de Jornada Estendida; no Uruguai, o Programa Tempo Completo e Tempo Estendido e na Venezuela, o Projeto Escola de Tempo Completo e Projeto Escolas Bolivarianas (CARVALHO; RAMALHO; SANTOS, 2019; SILVA, 2017).

No Brasil, de forma semelhante ao que ocorreu nesses países, houve uma preocupação do Governo Federal em ampliar a carga horária dos alunos da educação básica.

É nesse contexto que é criado o PME, instituído pela Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto nº 7.083/10. Esse programa surge como uma estratégia do Governo Federal, por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (Secad), no escopo do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), e tinha como objetivo primordial reduzir a evasão, a repetência e a distorção idade-série e, conseqüentemente, aumentar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas, passando a ser implementado nos municípios em 2008 (BRASIL, 2007; BRASIL, 2009; BRASIL, 2010).

Esse período é marcado por várias medidas de natureza legal-jurídica e financeira que vão impactar a política educacional nas décadas seguintes, com destaque para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2007; da Emenda Constitucional nº 59/2009, que modifica o artigo 208 da Constituição Federal e amplia a “l. educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria”; e o Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, sobre o qual a meta seis prevê a oferta de “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” (BRASIL, 2014) e que, na estratégia 6.4 estabelece a necessidade de “fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários”.

Este artigo analisa a experiência de implementação do Programa Mais Educação (PME) em Fortaleza, capital do estado do Ceará, no período 2007 – 2020. Por meio do ciclo de políticas, realiza-se um estudo de natureza qualitativa, com abordagem descritiva e explicativa, caracterizando-se como um estudo de caso (YIN, 2001; DALFOVO; LANA; SILVEIRA, 2008). Os dados quantitativos utilizados foram obtidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica do período considerado, publicadas anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) como resultados da coleta do Censo Escolar e na Secretaria Municipal de Educação (SME) de Fortaleza, cujo setor de estatística dispõe de informações estratificadas por escola, a respeito de programas específicos. Documentos referentes ao Programa Mais Educação foram obtidos nos sites

oficiais do Ministério da Educação (MEC) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), assim como em pesquisas junto a autores que publicaram sobre o assunto. Outras informações foram obtidas no site oficial da SME e em documentos produzidos pelo sistema de ensino.

O artigo está dividido em duas seções, além desta introdução. Na primeira seção, é feita uma descrição do contexto no qual surge o PME; a segunda trata da implementação da iniciativa no município de Fortaleza; e, nas Considerações finais, é feito um apanhado dos principais destaques do estudo realizado.

1. O contexto do surgimento do Programa Mais Educação

Para a análise da criação e implementação do PME adotou-se como referencial a abordagem do Ciclo de Políticas (*policy cycle approach*) desenvolvida pelo sociólogo inglês Stephen J. Ball e seu colaborador *Richard Bowe* (MAINARDES, 2006).

Para Mainardes (2006), o diferencial desse modelo de análise em relação a outros referenciais teóricos é que não há separação das fases de formulação e de implementação, e as disputas, bem como os embates sobre a política são considerados na análise realizada por meio de um ciclo contínuo constituído por três contextos: o contexto de influência, o contexto da produção de texto e o contexto da prática. Esses contextos estão interrelacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial nem constituem etapas lineares. Cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse, além de envolver disputas e embates (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011; MAINARDES, 2006).

O contexto de influência, diz respeito ao local em que as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. Nele, os grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação (MAINARDES, 2006). Exemplos mais recentes na política educacional brasileira podem ser observados na elaboração da Lei de Diretrizes e Bases cujo texto final foi publicado oito anos após a Constituição Federal de 1988 e no Plano Nacional de Educação 2014 – 2024, cujos consensos sobre a meta 20 de financiamento foram difíceis de serem construídos. Os lugares de articulação de influência podem ser constituídos também, por um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos. Ressalta-se que, no processo de formulação de políticas, além desses grupos, pode haver influências globais e internacionais (MAINARDES, 2006).

No Brasil, o contexto de influência tem sido afetado também por participação de organizações não governamentais, cujos mantenedores são instituições empresariais de grande porte que elegem a educação pública como objeto de apoio de seus investimentos. Um exemplo emblemático encontra-se na produção do documento “Compromisso Todos pela Educação”, cuja matriz de iniciativas parte de algumas dessas instituições, como a Fundação Lemann, a Fundação Jacobs e o Grupo Gerdau, e mais tarde vai se incorporar às metas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) criado pelo Ministério da Educação (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011).

Essas influências são recontextualizadas e reinterpretadas nos locais a que chegam. Contudo, há uma interação dialética entre global e local (MAINARDES, 2006, p. 52). Vale lembrar que a política “entra” nos contextos, mas não os destrói (AVELAR, 2016), e o contexto de influência tem uma relação implícita com o contexto da produção de texto (MAINARDES, 2006).

No contexto da produção dos textos as políticas podem tomar diferentes formas, tais como textos legais oficiais e textos políticos. Já no contexto da prática, a política está sujeita à interpretação e à recriação por parte dos atores educacionais, por exemplo, gestores e professores. É nesse contexto que a política produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original, ou seja, não são simplesmente “implementadas” dentro do contexto da prática, mas estão sujeitas à interpretação e, por isso, passam a ser “recriadas” (MAINARDES, 2006).

Conforme Carvalho; Ramalho; Santos (2019), as propostas políticas dos governos dos países latino-americanos não formam um bloco homogêneo. Bolívia, Equador e Venezuela desenvolveram políticas alternativas que possibilitaram um programa político mais popular; do outro lado, países como Colômbia, Chile, México e Peru continuaram intensificando suas políticas neoliberais. Argentina, Brasil e Uruguai desenvolveram políticas que combinaram rupturas e permanências, em alguns aspectos, com as propostas de políticas anteriores. Ou seja, há uma recontextualização das políticas em cada um desses países e em contexto local. Embora, em todos os países, as políticas educativas tenham sido tensionadas entre as rupturas e as permanências, ao mesmo tempo, apontavam uma tendência de heterogeneidade de concepções políticas implementadas, sugerindo uma pauta educativa menos excludente (CARVALHO; RAMALHO; SANTOS, 2019).

O Programa Mais Educação e sua implementação num contexto local: o caso de Fortaleza, Ceará

No Brasil, o PNE 2001 – 2010 previa como prioridade para o ensino fundamental, a oferta de “tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas” e no objetivo 21 “ampliar, progressivamente a jornada escolar visando expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente” (BRASIL, 2001, s. p.). No entanto, dados do Censo Escolar 2007 mostram que, no sétimo ano de vigência do PNE, apenas 1,3% e 1% das matrículas dos anos iniciais e finais do ensino fundamental, respectivamente, eram em tempo integral.

O que se constata é que, embora a produção do texto aponte uma necessidade no âmbito da política educacional, o contexto de prática não dá uma resposta satisfatória a tal demanda. Há que se levar em consideração que, até aquele momento, o poder central representado pelo Ministério da Educação não assume papel coordenador em nenhuma iniciativa de política pública visando o objetivo de ampliação de jornada e nem são criadas condições de financiamento para que as redes de ensino públicas desenvolvam iniciativas próprias.

Em 2007, o MEC publica o Decreto nº 6.094, que “dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação”. Entre as suas 28 diretrizes, duas apontam para a necessidade de ampliação da jornada escolar expressas em “IV - combater a repetência, dadas as especificidades de cada rede, pela adoção de práticas como *aulas de reforço no contraturno*, estudos de recuperação e progressão parcial” e “VII - *ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular*” (BRASIL, 2007, grifo das autoras). O combate à repetência se destaca entre as diretrizes do Plano de Metas em virtude das persistentes taxas de reprovação (13%) e de abandono (5,2%) no ensino fundamental público, fato que se repete no ensino médio, cujos valores de reprovação (13,5%) e abandono (14,7%) (INEP, 2007) são ainda maiores.

É nesse contexto que é criado o PME por meio da Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, que “visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar”. Uma iniciativa conjunta de quatro ministérios – Educação, Desenvolvimento social e combate à fome, Esporte e Cultura – o PME se mostra ambicioso em seus propósitos e, no artigo 1º, anuncia que seu objetivo é contribuir para a formação integral de crianças,

adolescentes e jovens, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos.

Para Garcia (2013), o PME surge como uma ação da política pública de educação integral, numa tentativa de resposta a um relatório da Unesco, lançado em 2006, com dados desanimadores como altas taxas de repetência, evasão escolar, analfabetismo e desemprego, além dos salários baixos aos que ainda se mantinham empregados. O argumento de Garcia é fortalecido pelos novos contextos de influência que se desenham por parte de formadores de opinião, de grupos e de instituições que atuam no segmento educacional e que, diante dos indicadores educacionais dos sistemas públicos de ensino divulgados pela grande mídia, alertam sobre os crônicos problemas associados à eficiência, à eficácia e à produtividade da educação pública no país. Superado, em grande parte, o problema da quantidade, com a universalização do ensino fundamental e o crescimento gradativo da oferta de ensino médio e educação infantil, impõe-se, a partir de então, o desafio da qualidade.

O PME constava como uma ação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), visando à ampliação da jornada escolar, para, no mínimo, sete horas diárias (LECLERC; MOLL, 2012). Ele passa a ser operacionalizado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e pelo Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e financiado pelo FNDE. Iniciado nas escolas em 2008, o PME estabelecia, como critério de atendimento, os resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) das escolas e focalizava naquelas de menores resultados. As ações do Programa podem ocorrer no interior da escola, no contraturno, mas também em outros espaços, porque sua concepção parte do paradigma de educação integral tendo como um dos princípios a “II - a constituição de territórios educativos para o desenvolvimento de atividades de educação integral, por meio da integração dos espaços escolares com equipamentos públicos como centros comunitários, bibliotecas públicas, praças, parques, museus e cinemas” (BRASIL, 2007).

No período 2008 a 2015, PME foi se ampliando gradativamente pelas redes de ensino, atingindo, a cada ano, maiores percentuais de alunos e escolas beneficiárias. Nesse período, alterações de ordem financeira foram realizadas, e critérios relativos às ações dos monitores foram modificados. Em 2015, a Fundação Itaú Social divulga resultados de uma avaliação realizada em conjunto com o Banco Mundial que constata que as atividades do Programa

O Programa Mais Educação e sua implementação num contexto local: o caso de Fortaleza, Ceará

“não tiveram impacto positivo de curto prazo nas notas de matemática e português dos alunos e nem tiveram impacto na evasão escolar, resultados apontados como alguns dos objetivos esperados” (CAPUCHINHO; CROZATTI, 2018, p. 251).

O Programa é reformulado em 2016 e passa a denominar-se Programa Novo Mais Educação (PNME), mudando também o foco de atuação, que era a “melhoria do desempenho escolar dos estudantes da educação básica para a formação integral do aluno com ampliação da jornada no contraturno” (CAPUCHINHO; CROZATTI, 2018, p. 268), passando a se concentrar em “melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes” (CAPUCHINHO; CROZATTI, 2018, p. 268).

A mudança de governo que culmina com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff e a crise econômica vigente no país desde então têm afetado os recursos financeiros da educação, o que faz o MEC e o FNDE alterarem as regras de financiamento do Programa, reduzindo valores. Modificações no sistema de adesão ao PNME foram realizadas, limitando a autonomia da escola e centralizando o poder de decisão nas secretarias de educação.

2. O Programa Mais Educação e sua implementação na rede municipal de Fortaleza

Fortaleza, a capital do estado do Ceará, possui uma área de 312.353 km² (IBGE, 2020) ocupada por uma população estimada de 2.703.391 pessoas (IBGE, 2021) distribuída em 121 bairros, muitos deles apresentando vulnerabilidades socioeconômicas agudas, especialmente aqueles situados nas regiões mais periféricas. O município possui uma complexa rede escolar que tem sido objeto, ao longo dos anos, de alterações de naturezas diversas.

Dados do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) informam que, em setembro de 2021, havia 217.153 famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), totalizando 600.361 pessoas (22% da população total da cidade) e que 91,2% dos responsáveis pelo recebimento do auxílio são do sexo feminino. Na educação, dados de 2019 mostram que são 180.989 crianças e adolescentes em idade escolar e que precisam ter a frequência escolar acompanhada pelo PBF.

Em Fortaleza, a ampliação da jornada escolar se inicia com a implantação do PME em 2008, na tentativa de melhorar os indicadores de reprovação e de abandono das escolas,

conforme previam os objetivos do Programa. O Quadro 1 apresenta dados obtidos nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica no período compreendido entre 2007 a 2020, segundo a classificação estabelecida na coleta do Censo Escolar – matrículas em tempo integral e tempo parcial.

Quadro 1: Matrículas em tempo integral e tempo parcial ensino fundamental, rede municipal, 2007 - 2020

Ano	Anos Iniciais		Anos Finais	
	Tempo Integral	Tempo Parcial	Tempo Integral	Tempo Parcial
2007	-	129.053	-	67.187
2008	311	125.739	63	58.542
2009	4.228	121.703	1.668	54.333
2010	7.011	111.061	2.236	47.771
2011	12.883	94.495	4.761	42.684
2012	12.647	85.271	4.601	40.512
2013	224	92.123	9	44.779
2014	15.698	72.343	22.138	30.314
2015	23.447	61.328	18.611	36.808
2016	6.243	78.704	17.786	46.201
2017	25.733	61.266	17.786	46.201
2018	26.218	61.355	26.182	40.576
2019	42.058	46.094	27.993	42.855
2020	51.598	37.693	38.498	38.273

Fonte: Sinopses estatísticas da educação básica, Inep

O ano de 2007 representa o momento imediatamente anterior à criação do PME e, de fato, não há registro de matrículas em tempo integral na rede municipal. Em 2008, pela primeira vez, 374 alunos são registrados com matrículas em tempo integral. O período 2009 – 2012 é marcado por uma redução de 22,2% das matrículas dos anos iniciais e um crescimento de 199% dos alunos em tempo integral. Mesmo assim, em 2012, essa oferta só representa 12,9% da matrícula total. No mesmo período, ocorre uma redução de matrículas em 19,4% nos anos finais do ensino fundamental e um aumento de 175,8% dos alunos em tempo integral, o que representa 10,2% das matrículas em 2012.

O ano 2013 é marcado pela paralização do PME no município, fato que tem relação com a mudança de gestão na Prefeitura Municipal de Fortaleza e uma ampla reestruturação da Secretaria Municipal de Educação, que implicou a suspensão de quase todos os programas federais. A partir de 2014, o PME é retomado e, exceto por uma redução de matrículas em 2016, ele se desenvolve até 2018, quando, mais uma vez, sofre inflexão, desta feita, por parte do Governo Federal. Importante destacar que, neste período, ocorre a

O Programa Mais Educação e sua implementação num contexto local: o caso de Fortaleza, Ceará

reformulação do PME por parte do Ministério da Educação, quando se cria o PNME, e novas regras são estabelecidas quanto à adesão, aos objetivos e ao financiamento (BRASIL, 2016). No âmbito municipal, a SME inaugura uma nova vertente de oferta de educação em tempo integral, com a criação das Escolas Municipais de Tempo Integral (EMTI), iniciada com seis escolas em 2014, atendendo 1.961 alunos do 6º ao 9º ano do ensino fundamental (SME, 2020).

As matrículas em tempo integral na rede municipal continuam crescendo, a partir de agora, por meio da ampliação de jornada com 15 horas de duração, com a oferta de matrículas em escolas de tempo integral. Nesse sentido, a rede municipal passa a contar com o que Cavalieri (2009) denomina “escola de tempo integral” e “aluno de tempo integral”. Esse período será marcado também pelo esforço do poder público em fazer cumprir o que está proposto no PNE 2014 – 2024 e corroborado no PME 2015 – 2015, em torno da meta 6 (FORTALEZA, 2015). Assim, a Secretaria Municipal de Educação estrutura e passa a implementar uma robusta iniciativa de ampliação da jornada escolar, como veremos a seguir.

Quando se observa a distribuição das matrículas em tempo integral por escola e faixa de alunos atendidos, é possível perceber que a dinâmica de crescimento ocorre em dois sentidos – percentual de escolas e percentual de alunos, como mostra o Quadro 2.

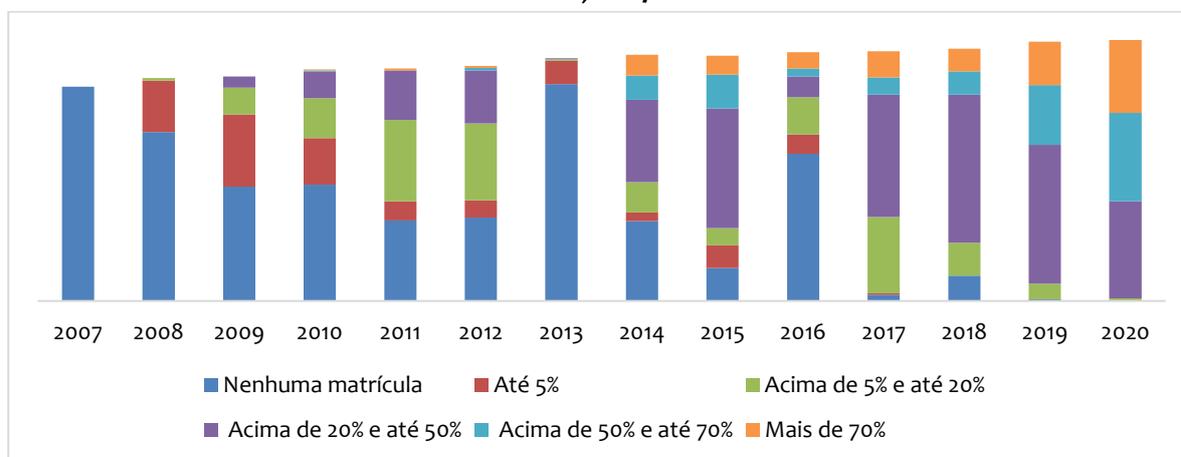
Quadro 2: Quantidade de escolas por faixas de alunos do ensino fundamental atendidos com tempo integral na rede municipal de Fortaleza, 2007 – 2020

Ano	Nenhuma matrícula	Até 5%	Acima de 5% e até 20%	Acima de 20% e até 50%	Acima de 50% e até 70%	Mais de 70%
2007	247	-	-	-	-	-
2008	195	59	3	-	-	-
2009	132	83	31	13	-	-
2010	134	54	46	31	1	1
2011	93	22	94	57	-	2
2012	96	20	89	61	3	2
2013	250	27	2	1	-	-
2014	92	10	35	95	28	24
2015	38	26	20	138	39	22
2016	170	22	43	24	9	19
2017	7	2	88	141	20	30
2018	29	-	38	171	27	26
2019	2	-	18	160	69	50
2020	-	-	3	112	102	87

Fonte: elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica, Inep

Os dados mostram que, em 2009, 49% das escolas municipais aderem a oferta do PME, embora a maioria atendesse até 20% de alunos; essa configuração vai se alterando com o passar do tempo e, a partir de 2017, mais de 90% das escolas ofertam programas de ampliação de jornada, sendo que a maioria atende acima de 20% dos alunos, mostrando que a tendência se desloca no sentido de aumento dos percentuais de alunos para mais de 50%. O Gráfico 1 permite a visualização dessas ofertas por faixa, no período analisado.

Gráfico 1: Quantidade de escolas com atendimento de tempo integral por faixa, rede municipal de Fortaleza, 2007 – 2020



Fonte: elaborado pelos autores com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica, Inep

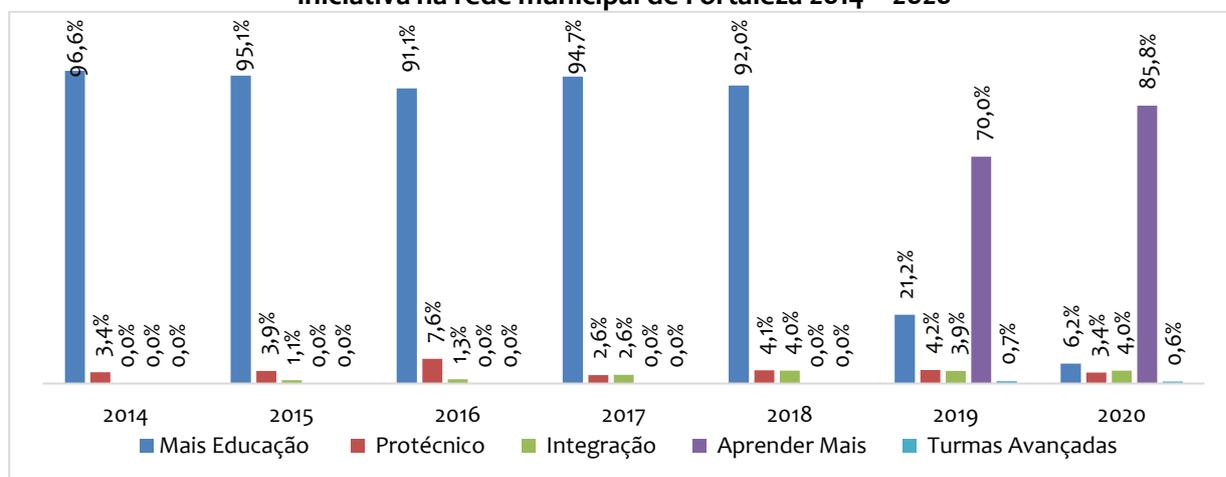
Impulsionada pelas políticas de fomento do Governo Federal, especialmente o Programa Mais Educação/Novo Mais Educação, os percentuais de alunos da rede municipal atendidos crescem ano a ano, e no período 2014 – 2018 ultrapassam 90%. Algumas pequenas iniciativas municipais surgem, mas representam, em média, 3% das matrículas. A partir de 2019, em resposta à redução do programa federal, a estratégia adotada pela SME é criar iniciativas próprias que continuem assegurando a ampliação de jornada por meio de parcerias intersetoriais, passando a desenvolver outros programas de jornada ampliada, tais como: Integração, Pró-Técnico, Aprender Mais, Turmas Avançadas e projeto Escola Areninha – Esporte e Educação em Tempo Integral.

Importante destacar que o modelo teórico-conceitual, metodológico e de gestão desenvolvido pelo PME/PNME serviu de referência para que a Secretaria Municipal de Educação concebesse novas iniciativas, reorganizasse as que vinham em andamento e, por meio do Decreto nº 14.233/2018, criasse o Programa Aprender Mais. Os projetos em andamento, embora se apoiem nos macrocampos constituintes do PME quando de sua

criação, focalizam o trabalho na melhoria do desempenho dos componentes curriculares de língua portuguesa e matemática. Ainda que não seja possível estabelecer relação causal entre as iniciativas de tempo integral e os resultados de aprendizagem dos alunos, assim como na redução da reprovação e abandono, os indicadores da rede municipal nos últimos anos têm apresentado evolução significativa, merecendo estudos mais aprofundados e pesquisas longitudinais que permitam mensurar o efeito dessas iniciativas.

Um recorte do atendimento da jornada ampliada na rede municipal no período 2014 – 2020 pode ser observado no Gráfico 2.

Gráfico 2: Percentuais de matrículas no ensino fundamental em jornada ampliada por tipo de iniciativa na rede municipal de Fortaleza 2014 – 2020



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados fornecidos pela SME

Os dados evidenciam que dois programas de ampliação de jornada escolar se destacam em termos de atendimento aos alunos – o Mais Educação/Novo Mais Educação e o Aprender Mais. Conforme já explicitado, a partir de 2019, ocorre uma expressiva redução do atendimento do Programa Novo Mais Educação (PNME) e surge o Programa Aprender Mais, iniciativa municipal visando a compensar a ausência do programa federal. Como forma de impedir a descontinuidade das atividades estabelecidas pelas rotinas do contraturno escolar, nesse mesmo ano, com o objetivo de estabelecer uma organicidade legal, a SME cria um programa “guarda-chuva” que tem o objetivo de agregar ações de fortalecimento da aprendizagem: o Programa Aprender Mais (Decreto nº 14.233/2018). Esse programa que visa o desenvolvimento de atividades voltadas para a melhoria da qualidade do ensino, passa a ser a iniciativa local de ampliação de jornada, assumindo parte das características do Mais Educação/Novo Mais Educação e ampliando as demais ações já em andamento na rede.

Desse modo, o programa de ampliação de jornada e a política de contraturno escolar assumem o mesmo nome. A seguir, uma breve descrição de cada uma das iniciativas municipais.

O Pró-técnico é uma iniciativa desenvolvida na rede municipal de Fortaleza desde os anos 1990, como um projeto de extensão da Universidade Estadual do Ceará (UECE) que visava preparar estudantes do último ano do ensino fundamental para o exame preparatório de seleção ao ensino médio e profissional do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará (IFCE). Ao longo desses mais de trinta anos, sobreviveu a várias gestões da educação municipal, variando suas condições de atendimento e a quantidade de oferta de vagas. Ele funciona como campo de estágio para os alunos das licenciaturas, sob a coordenação de professores de estágio supervisionado da UECE. Os alunos da rede municipal matriculados no 9º ano do ensino fundamental podem participar do projeto, que acontece em escolas-polos, com espaço físico disponível para receber as turmas. Eles recebem merenda escolar e material pedagógico para o desenvolvimento das atividades, e a SME disponibiliza serviços administrativos, material de consumo, bolsas para os estagiários e outros insumos para assegurar o funcionamento do projeto em parceria com a universidade. Atualmente, funciona em nove locais e tem servido também de preparatório para o acesso às escolas de ensino médio integrado à educação profissional (EEEP) da rede estadual. Nos últimos três anos (2018 – 2020), essa iniciativa tem atendido, em média, a 2.350 alunos (SME, 2020).

Outra iniciativa local é o Projeto Integração, fruto de uma parceria entre SME e a Coordenadoria Especial da Juventude da Prefeitura de Fortaleza. Funciona nos espaços dos Centros Urbanos de Cultura, Arte, Ciência e Esporte (CUCA) e consiste na oferta de atividades complementares no contraturno escolar a partir da programação de oficinas. Ele teve suas atividades iniciadas em 2015 e, a partir de 2016, outras parcerias foram sendo agregadas, ampliando o alcance das atividades e a inserção dos estudantes. O núcleo comum do projeto é a oferta de apoio pedagógico nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, e atividades voltadas ao desenvolvimento socioemocional dos estudantes. Além disso, os alunos são atendidos com alimentação, transporte, fardamento e material pedagógico. O projeto ampliou seu atendimento por meio de parcerias com clubes sociais

O Programa Mais Educação e sua implementação num contexto local: o caso de Fortaleza, Ceará

da capital, que propiciam aos estudantes a participação em atividades esportivas e de lazer e, entre os anos 2018 a 2020, atendeu, em média, 3.600 alunos por ano (SME, 2020).

O projeto Escola Areninha é fruto de parceria com a Universidade Estadual do Ceará iniciada em 2020 e conjuga iniciativas na área de política educacional com política de esporte, tendo como marco referencial a ampliação da jornada escolar em outros espaços, no caso as Areninhasⁱⁱ. Para tornar possível o desenvolvimento de atividades pedagógicas com 15 horas de duração trabalhando de forma interdisciplinar e com metodologias ativas, a SME organizou espaços educacionais anexos às Areninhas, assegurando o atendimento escolar. Em cada Areninha, a estrutura organizada tem condições de receber 320 alunos, sendo 160 no turno da manhã e 160 no turno da tarde, organizados em quatro turmas por turno. A complementação da carga horária visa ao desenvolvimento de competências e de habilidades nas áreas de Esporte, Matemática, Língua Portuguesa e Educação para a Cidadania junto aos alunos dos 6º aos 9º anos do ensino fundamental das escolas municipais de Fortaleza. Em 2020, mesmo diante da pandemia do novo coronavírus, o projeto foi iniciado com uso de tecnologias digitais e, em 2021 continua em cinco Areninhas envolvendo alunos de 14 escolas municipais.

Além de atividades voltadas para a cultura e o esporte, foram criados, ainda, os projetos Integração Turmas Avançadas e Integração Idiomas. O primeiro se propõe a desenvolver nos alunos aprendizagens com altos padrões de excelência para estudantes de 6º a 9º anos com os melhores resultados de desempenho em suas escolas, atendidos em 16 turmas distribuídas em três escolas-polos. Como proposta curricular, são oferecidas aulas de Língua Portuguesa (Redação), Matemática, Física, Química e Biologia. Este projeto se propõe a preparar estudantes para que eles alcancem padrões de aprendizagem de alto nível, compatíveis com as melhores instituições de ensino privado. O segundo ocorre no Centro de Línguas do Instituto Municipal de Desenvolvimento de Recursos Humanos (IMPARH) da Prefeitura de Fortaleza, com oferta de aulas de língua estrangeira (inglês e espanhol) com os padrões de escrita, leitura e conversação de um curso de idiomas para alunos do 6º aos 9º anos do ensino fundamental. As matrículas nos dois projetos são pouco representativas em relação ao total, sendo 3,6% em 2020 (SME, 2020).

A experiência desenvolvida pela rede municipal de Fortaleza em torno da oferta de tempo integral está claramente associada ao Programa Mais Educação. A condição de

metrópole com altos indicadores de desigualdades sociais e uma população majoritariamente pobre vivendo nas regiões periféricas, com precárias ofertas de serviços públicos, sem opções de lazer e assistência para crianças e adolescentes tem demandado que as escolas assumam protagonismo no sentido de, por meio da educação, tentar compensar as diferenças educacionais entre estudantes em situação de vulnerabilidade e estudantes com média e alta renda familiar (CAVALIERE, 2007). Isso tem tornado a oferta de atividades educacionais no contraturno uma política voltada para estudantes que vivem em situação de risco social, que são marcados pelo fracasso escolar e altos índices de abandono e descontinuidade, o que, na visão de Silva (2010), faz com que essas políticas intervenham na ordem social por meio do investimento de recursos públicos com o objetivo de compensar esses vácuos que impedem a igualdade de oportunidades às condições sociais básicas e, assim, possibilitar o desenvolvimento dos cidadãos.

No contexto da prática, poder-se-ia destacar que a experiência vivenciada com o PME/PNME por parte da SME lhe deu condições institucionais, políticas e técnicas, favorecendo a criação de um contexto de influência representado pela reivindicação da comunidade escolar, lideranças comunitárias e políticas que impediram a redução das iniciativas de tempo integral por meio da ampliação de jornada. Esses dois contextos encontraram suporte no contexto da produção de textos, exemplificado por meio do PNE 2014 – 2024 e do PME 2015 – 2025.

Considerações Finais

Influenciado por organismos internacionais, o PME é implementado nas escolas brasileiras como uma política pública educacional voltada, especialmente, para as populações mais vulneráveis socialmente. O país, considerando o contexto de influência, propõe uma ampliação de carga horária voltada para o ensino que vise a formação do cidadão como um todo. Com macrocampos específicos, busca reduzir a evasão, a repetência e distorção idade-série e, conseqüentemente, aumentar a produtividade dos sistemas educacionais e melhorar a qualidade do ensino.

O município de Fortaleza implementa o PME, conforme a legislação nacional e, ao longo do tempo, a partir dos contextos locais, o reinterpreta, recontextualizando as ações e produzindo novos textos políticos. Tanto que, na redução do PNME, a SME consegue manter e até ampliar a oferta de ampliação da jornada escolar, na perspectiva dos

O Programa Mais Educação e sua implementação num contexto local: o caso de Fortaleza, Ceará

macrocampos do PME visando à formação integral e à melhoria da qualidade do ensino. As condições locais favorecem a criação de um contexto de estratégia política para a SME, que, a partir da experiência do PME/PNME, passa a desenvolver um conjunto de iniciativas e de atividades educacionais e cria seu próprio programa de ampliação de jornada, o Aprender Mais, instituído por dispositivo legal em 2018.

A partir das análises, é possível constatar a importância do protagonismo municipal na implementação das políticas no contexto da prática escolar. Logo, faz-se necessário que esses entes federados sejam percebidos e reconhecidos não apenas como meros executores de políticas, mas como atores que encenam, interpretam e reinterpretem as políticas emanadas pelo poder central, dando-lhes feições próprias a partir dos contextos locais. Optou-se pelo ciclo de política de *Stephen Ball* para este estudo por reconhecê-lo como ferramenta adequada à visualização dos contextos os quais permitiram a implementação do PME/PNME na rede municipal de Fortaleza, embora se tenha consciência que esta análise não esgota outras possíveis descrições, explicações e interpretações.

As análises contribuem com o campo das políticas educacionais ao indicarem que, à medida que o PME foi se ampliando nas redes de ensino, atingiu, a cada ano, maiores percentuais de alunos e de escolas beneficiárias. Portanto, foram garantidos a esses estudantes acesso e oportunidade de complementar o currículo escolar com outras atividades tão importantes quanto os componentes curriculares Língua Portuguesa e Matemática.

O município de Fortaleza se destaca ao criar iniciativas próprias que continuam assegurando a ampliação de jornada por meio de parcerias intersetoriais, passando a desenvolver outros programas de jornada ampliada. Embora não seja possível estabelecer relação causal entre as iniciativas de tempo integral e os resultados de aprendizagem dos alunos, assim como na redução da reprovação e abandono, os indicadores da rede municipal nos últimos anos têm apresentado evolução significativa, merecendo estudos mais aprofundados e pesquisas longitudinais que permitam mensurar o efeito dessas iniciativas

Referências

AVELAR, M. Entrevista com Stephen J. Ball: uma análise de sua contribuição para a pesquisa em Política Educacional. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**, v. 24, n. 24, p. 1-18, 2016. Disponível em: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/2368>. Acesso em: 27 jun.2020.

BOWE, R.; BALL, S.; GOLD, A. **Reforming education & changing schools: case studies in policy sociology**. London: Routledge, 1992.

BRASIL. Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 26 abr. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Educação Integral/Educação Integrada e(m) Tempo Integral: concepções e práticas na educação brasileira**. Brasília: MEC; SECAD, 2009.

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jan. 2010.

BRASIL. Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 out. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 23 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.172 de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm. Acesso em 18 ago. 2021

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59 de 11 de novembro de 2009**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 22 set. 2021.

BRASIL. **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11494.htm. Acesso em: 20 set. 2021.

CARVALHO, Levindo Diniz; RAMALHO, Bárbara; SANTOS, Kildo Adevair dos O Mais Educação na América Latina: legados a infâncias e juventudes pobres. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 44, n. 1, e80711, 2019.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, Blumenau, v. 2, n. 4, p. 01-13, Sem II. 2008.

GARCIA, Solange Maria Colares. Política de Educação Integral: Avaliação do Programa Mais Educação e Concepções de Educação Integral na Escola Municipal de Educação Infantil e Ensino Fundamental Professora Fernanda Maria de Alencar Colares. 2013. 146f. **Dissertação (Mestrado)**. Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza (CE), 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades e Estados**. Fortaleza: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ce/fortaleza.html>. Acesso em: 27 set. 2021.

CAPUCHINHO, Cristiane; CROZATTI, Jaime. O Financiamento dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação para ampliação da jornada nas escolas públicas

O Programa Mais Educação e sua implementação num contexto local: o caso de Fortaleza, Ceará

brasileiras. **Agenda Política**, v. 6, n. 3, p. 248-276, 2018. Disponível em: <file:///C:/Users/keife/AppData/Local/Temp/228-Texto%20do%20Artigo-425-1-10-20190223.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAVALIERE, Ana Maria. Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2418/2157>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, SP, v. 28, n. 100, especial, p. 1015-1035, out. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/VMNgFmGk5vW4dyYZ7796WzH/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 jun. 2021.

FORTALEZA. Decreto nº 14.233 de 15 de junho de 2018. **Diário Oficial do Município**, 21 de junho de 2018.

FORTALEZA. Lei Ordinária nº10.371, de 24 de junho de 2015. **Diário Oficial do Município**. 2015.

INEP. **Taxas de Rendimento Brasil – 2007**. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-rendimento>. Acesso em 23 set. 2021.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias; MOLL, Jaqueline. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. **Educar em Revista** [online]. 2012, n. 45. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-40602012000300007>. Acesso em: 15 mai. 2021.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do Ciclo de Políticas: uma contribuição para análise de políticas educacionais. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, J; MARCONDES, M. I. Entrevista com Stephen J. Ball: um diálogo sobre justiça social, pesquisa e política educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 106, 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v30n106/v30n106a15.pdf>. Acesso; 12 jun.2020.

MAINARDES, Jefferson; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (orgs). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

SILVA, Andréa Giordanna Araujo da. Políticas de Ensino Integral na América Latina. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 55, p. 84-105, 2017.

SILVA, V. A. C. Políticas compensatórias. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

SME. Secretaria Municipal de Educação. Coordenadoria de Planejamento. **Detalhamento do atendimento em tempo integral na rede municipal 2012 – 2020**. Dados gerenciais. Fortaleza, 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Notas

ⁱ Por tempo integral o PNE entende 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 (Meta 6, estratégia 6.1)

ⁱⁱ A Prefeitura Municipal de Fortaleza desde 2014 vem desenvolvendo uma política de incentivo ao esporte, com a criação do projeto Areninhas. São campos de futebol urbanizados e requalificados, localizados em bairros com alto índice de vulnerabilidade social e baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), e tem como objetivo oferecer para a população equipamentos esportivos de qualidade, onde a comunidade possa, além de praticar atividade física, ter um espaço seguro de convivência, lazer e formação cidadã.

Sobre as autoras

Eloisa Maia Vidal

Professora associada da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Doutora em educação. Atua no Programa de Pós-graduação em Educação e desenvolve pesquisas na área de política e gestão educacional e avaliação em larga escala. Atualmente, é coordenadora adjunta da Universidade Aberta do Brasil na UECE. É vice-líder do Grupo de Pesquisa do CNPq Política Educacional, gestão e aprendizagem.

Email: eloisamvidal@yahoo.com.br ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-0535-7394>

Erineuda do Amaral Soares

Doutora em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará (UECE), mestra em Gestão Educacional pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Possui graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA), especialização em Metodologia do Ensino Fundamental e Médio (UVA), especialização em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica - Faculdade da Grande Fortaleza (FGF). Professora da Rede Municipal de Fortaleza. É membro do Grupo de Pesquisa do CNPq Política Educacional, gestão e aprendizagem. Email: erineudasoes6@gmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8399-9267>

Ruani Cordeiro de Sousa

Professora da Rede Municipal de Ensino de Fortaleza, formada em Letras pela Universidade Federal do Ceará (UFC), Mestre em Educação Brasileira (UFC), doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Ceará. É membro do Grupo de Pesquisa do CNPq Política Educacional, gestão e aprendizagem.

E-mail: ruani.cordeiro@aluno.uece.br ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1646-3734>

Recebido em: 03/03/2022

Aceito para publicação: 20/03/2022