

TEMPO INTEGRAL NO ENSINO FUNDAMENTAL: ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL-LEGAL EM DISCUSSÃO

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa – UNIRIO – ligiamartha@alternex.com.br

MENEZES, Janaína Specht da Silva – UNIRIO – janainamenezes@hotmail.com

GT: Educação Fundamental / n.13

Agência Financiadora: CAPES / INEP

1. Tempo de/na escola: uma relação a ser investigada

O debate em torno do tempo na escola não se constitui mais em novidade na educação brasileira. Desde as primeiras décadas do século passado, movimentos político-sociais, como o Integralismo e o Anarquismo; grupos organizados, como a Igreja, e tendências educacionais e educadores, como a Escola Nova e Anísio Teixeira, já defendiam a adoção de um tempo ampliado, em extensão e qualidade, para a então escola primária. Mais recentemente, nas décadas de 80 e 90 do século XX, foram emblemáticas as experiências com escolas públicas de horário integral no Estado do Rio de Janeiro – os CIEPs – e em âmbito nacional, os CAICs¹.

No entanto, essas investidas não foram ainda suficientes em termos de sensibilização da esfera política de nossa sociedade, no sentido de, efetivamente, levar a termo uma política pública - responsável e compromissada - de implantação de um tempo ampliado/integral no ensino fundamental. Os motivos para essa não adoção são vários, e vão desde questões econômicas, até problemas relativos à própria organização interna da escola².

Nesse sentido, e a partir de pesquisas que empreendemos, perguntamos: quais relações se estabelecem, quando pensamos em *tempo, escola de ensino fundamental e políticas públicas na área educacional*? Como, a partir da Constituição Federal de 1988, vem se configurando o ordenamento constitucional-legal que envolve a educação escolar em tempo integral – ordenamento este revelador das tendências das políticas educacionais públicas voltadas para o tempo e/na escola?

¹ Estamos nos referindo às instituições públicas de ensino fundamental criadas pelo então governador Leonel Brizola (CIEPs), no estado do Rio de Janeiro, e pelo presidente Fernando Collor de Melo (CAICs), visando a consecução de uma educação integral em tempo integral.

² Referimo-nos a discursos já presentes no senso comum, de que escolas públicas em tempo integral constituem-se em investimento muito dispendioso para os cofres públicos, ou ainda em questões que afligem gestores e docentes, relacionadas ao pouco tempo existente para que possam efetivar um trabalho mais comprometido com os alunos.

Nesse sentido, o objetivo que nos move é o de tentar, neste trabalho³, refletir acerca das questões acima referenciadas, no sentido de, analisando-as por uma ótica que envolve o binômio *legal-real*, entender a dinâmica que perpassa os espasmos com os quais as políticas públicas brasileiras, na área educacional, vêm brindando o *tempo de/na escola*. Para concretizar esta reflexão, propomos a discussão dos *aspectos legais-normativos* do tempo integral presentes nos documentos oficiais, mais precisamente, na Constituição Federal de 1988; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; no Plano Nacional de Educação e no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, além de trazer à tona alguns aspectos presentes no Projeto de lei nº 234, de 2006.

Iniciamos, então, com uma indagação básica: o que nos dizem os documentos legais, após a promulgação da Constituição de 1988, acerca do *tempo* na escola?

2. Tempo e escola no ordenamento constitucional-legal

Inicialmente, é importante ressaltar que a Constituição de 1988, alinhada aos valores jurídicos propugnados por documentos que refletem algumas das conquistas do século XX, tais como a Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (1989) ordenou, a exemplo de algumas Cartas anteriores, que a educação deve se constituir num *direito*. Apresentada, inicialmente, no artigo 6º da Carta de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 26/2000, a educação integra o primeiro dos dez direitos sociais expressos naquele texto:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.

Ao anunciar os direitos, a Constituição conjuga a complementaridade entre políticas que têm por objetivo fornecer ao homem uma base integral. A educação - que, não por acaso, se apresenta listada na primeira posição entre os direitos sociais - é percebida como base para a formação integral do indivíduo (GUARÁ, 2007) abarcando, pois, seus aspectos

³ O trabalho que ora apresentamos fundamenta-se em pesquisa realizada no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisa em que atuamos.

físico, intelectual, artístico, psicológico e social, formação esta reiterada no artigo que reproduzimos a seguir:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao *pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho* (grifos nossos).

Além de o artigo evidenciar a precedência do Estado em relação à família no dever de garantir a educação para todos, justifica a obrigação do poder público no fato de a educação se constituir elemento primordial para o desenvolvimento da pessoa, para o exercício pleno da cidadania e para a qualificação para o mundo do trabalho, objetivos de uma educação integral, segundo a Carta Magna.

Para além disso, ressaltamos que aspirar à educação integral implica - além de sustentar a contemporaneidade das discussões pautadas em questões pertinentes à cidadania, à autonomia, aos valores, à justiça social e à liberdade, dentre outras - manter atualizado o debate político-ideológico que, comprometido com o conhecimento/saber, reconhece que o acesso à educação possibilita a partilha do poder e que, em certa medida, se constitui ameaça para a ordem política instituída no País.

Evidenciamos ainda que, em momento algum, a Constituição de 1988 se manifesta de forma literal sobre o tempo integral, provavelmente pelo fato de não ser esta a sua natureza. No entanto, entendemos que, a partir das reflexões anteriores, a ampliação do tempo na escola / tempo integral como um *possível* fator constitutivo da educação integral e, por conseguinte, da formação integral do indivíduo, pode ser inferida/deduzida daquela Carta.

Nesta perspectiva, a sociedade espera que os direitos referidos nos artigos anteriormente citados - em especial, o direito à educação - assumam dimensões crescentes no contexto das políticas públicas que tenham por orientação Cartas fundamentadas em princípios democráticos. A este respeito, Bobbio (1992) constata:

Não existe atualmente nenhuma carta de direitos, para darmos um exemplo convincente, que não reconheça o direito à instrução - *crescente*, de resto, de sociedade para sociedade -, primeiro elementar, depois secundária e, pouco a pouco, até mesmo universitária (p. 75, grifo nosso).

Complementando o pensamento do autor, ressaltamos que, para além das cartas constitucionais reconhecerem, de forma progressiva, o direito à educação básica e até à superior, um número crescente de municípios brasileiros vêm, gradualmente, ampliando o tempo de permanência dos alunos na escola⁴. Esta ampliação tem, por alicerce legal, a legislação decorrente da Lei Maior.

Nesta perspectiva, observamos que a lei n° 9394/96 reafirma a importância da educação escolar integral como uma das bases fundamentais para o pleno desenvolvimento do educando (artigos 1° e 2°). É, pois, ao especificar a jornada do ensino fundamental que a LDB traz à tona, de forma literal, a discussão em torno da relação entre a formação integral do educando e o tempo na escola:

Art. 34. A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola.

§ 1° São ressalvados os casos do ensino noturno e das formas alternativas de organização autorizadas nesta Lei.

§ 2° O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério dos sistemas de ensino.

[...]

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

[...]

§ 5° Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral.

A LDB, tendo por referência mínima uma jornada de, pelo menos, quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, preconiza a ampliação gradativa do tempo de permanência na escola na forma da progressiva implantação do ensino fundamental em tempo integral⁵. A par dos contrastes assentados no País, a Lei 9394/96, no seu texto original⁶, deixa a

⁴ Em relação a este ponto, podemos citar os municípios de Araraquara (SP), Limeira (SP), Juiz de Fora (MG), Blumenau (SC) e Nova Iguaçu (RJ), entre outros. As experiências apresentam especificidades entre si.

⁵ As determinações da Constituição Federal de 1988 constituem-se no referencial que levou a Lei 9394/1996 a apresentar exclusivamente o ensino fundamental como merecedor do tempo integral. Naquela Carta o ensino fundamental é apresentado como o (único) nível de ensino obrigatório, gratuito, cuja oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente, constituindo-se, pois, direito público subjetivo (art. 208, I, §§ 1° e 2°).

⁶ Ressaltamos aqui que está tramitando no Senado Federal o Projeto de Lei n° 234/2006, que visa alterar os artigos 24 e 34 da Lei n° 9394/1996, instituindo, assim, a jornada de tempo integral no ensino fundamental, no prazo de até cinco anos.

critério dos sistemas de ensino o planejamento e, por conseguinte, as decisões pertinentes à progressiva implantação deste nível de ensino em tempo integral.

Nessa perspectiva, os sistemas de ensino, ao considerarem a possibilidade de ampliação do tempo escolar, deverão levar em consideração as suas tradições e singularidades associadas, por exemplo, às dimensões da sua rede física e de pessoal, além das concepções que defendem acerca da educação, uma vez que, acreditamos, não basta a extensão quantitativa do tempo sem a conseqüente discussão acerca da *qualidade* a ser imputada a esse tempo.

A progressão do ensino fundamental para o tempo integral, tanto para alunos, quanto para professores, foi posta na LDB como um ideal a ser perseguido pelos sistemas de ensino, os quais deveriam buscar alcançá-lo o mais breve possível, preferencialmente, nos limites da *Década da Educação* (1997-2007) (art. 87). Esta é outra questão que merece nossa atenção, uma vez que essa progressão, se qualitativa, deve levar em conta as atividades que os alunos realizarão naquele espaço/tempo ampliado, bem como as possibilidades de trabalho cotidiano do professor ali inserido. Nesse sentido, Coelho (2002) afirma que “o tempo da escola deve ser ampliado para o professor, constituindo-se em força para a construção de seu próprio *ethos* profissional” (p.143).

Cinco anos após a publicação da LDB, a Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE). Levando em consideração sua estrutura organizacional, o PNE nos apresenta seis grandes seções⁷ que, de certa forma, abarcam todas as possibilidades de discussão referentes ao sistema educacional brasileiro. Devido à nossa temática de estudo – o tempo integral -, bem como nosso foco específico em relação ao tema, deteremo-nos na subseção dedicada ao Ensino Fundamental.

Iniciaremos nossas reflexões a partir dos *objetivos e prioridades*, listadas quando da Introdução ao PNE. Nesse item, em particular, o documento apresenta, como primeira prioridade, a garantia de ensino fundamental obrigatório todas as crianças de 7 a 14 anos⁸,

⁷ As seis seções são: Introdução, Níveis de Ensino, Modalidades de Ensino, Magistério da Educação Básica, financiamento e Gestão e Acompanhamento e Avaliação do Plano.

⁸ Atendendo sinalizações da LDB/1996 e do PNE/2001, a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, ao alterar a redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei 9394, estabeleceu que o ensino fundamental passasse a ter duração de 9 (nove) anos, com matrícula obrigatória aos 6 (seis) anos de idade. A referida lei ordinária também estipulou que as secretarias estaduais e municipais de educação terão prazo até 2010 para implementar tal obrigatoriedade. Sendo assim, infere-se que, em 2010, a faixa etária obrigatória passará a ser de 06 (seis) à 14 (quatorze) anos).

assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino. No entanto, a esse respeito, acrescenta que:

Essa prioridade inclui o necessário esforço dos sistemas de ensino para que todas obtenham a formação mínima para o exercício da cidadania e para o usufruto do patrimônio cultural da sociedade moderna. O processo pedagógico deverá ser adequado às necessidades dos alunos e corresponder a um ensino socialmente significativo. *Prioridade de tempo integral para as crianças das camadas sociais mais necessitadas* (grifos nossos).

Conforme podemos observar no trecho destacado, a primeira prioridade – garantia do ensino fundamental obrigatório, assegurados ingresso e permanência – leva em conta a necessidade de tempo integral *para as crianças das camadas sociais mais necessitadas*. Este adendo pode nos remeter a duas hipóteses. Ou o poder público partiu do pressuposto de que as crianças de outras camadas sociais – inclusive as *necessitadas* – especialmente por meio do esforço familiar, já têm esse tempo garantido, devendo pois sua força se concentrar na adoção do tempo integral apenas para aquelas que ainda não fazem parte dessa estatística. Ou, assumindo uma perspectiva mais protecionista, o poder público, por meio de políticas públicas direcionadas, priorizaria a ampliação daquele tempo para as camadas sociais *mais necessitadas*, podendo assim desconsiderar, inclusive, as classes *necessitadas*.

No primeiro caso, podemos afirmar que a visão de assistência se mantém; já, no segundo caso, é a visão assistencialista de educação que prevalece, pois, como nos afirma Demo, o direito à assistência é “integrante de toda democracia” (1995, p.6). No entanto, o assistencialismo, de alguma forma *conforma*, na medida em que se baseia em concessões, e não em conquistas da sociedade, ou seja, em demandas efetivas e próprias à sua natureza. Nesse sentido, como interpretar o foco, o direcionamento dado àquela prioridade?

Outra reflexão que o mesmo trecho nos possibilita realizar diz respeito à *imprecisão conceitual e metodológica* acerca do que seja *prioridade de tempo integral*. A esse respeito, caberiam várias indagações: Tempo integral em que situação: nas instituições escolares públicas e, também, privadas? Que concepção de tempo integral se está propondo? Quais práticas estão consolidando essa prioridade?

De certo modo, algumas dessas questões são parcialmente respondidas no PNE quando entramos na subseção denominada *Ensino Fundamental*, ocasião em que o documento apresenta as diretrizes que devem nortear as políticas públicas relativas àquele nível de ensino. Essas diretrizes desdobram-se em 30 objetivos e metas, entre elas as que destacamos:

19. Assegurar, dentro de três anos, que a carga horária semanal dos cursos diurnos compreenda, pelo menos, 20 horas semanais de efetivo trabalho escolar.

[...]

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.

Conforme podemos verificar, as duas metas apresentam uma progressão rumo à adoção do tempo integral nas escolas, ou seja, enquanto na meta 19 a recomendação é de que a jornada daquele nível de ensino seja de pelo menos 4 horas diárias, a meta 21 que atinge o ponto máximo de promoção do tempo integral, ao recomendar “um período de *pelo menos sete horas diárias*” em sua expansão.

Apesar desse reforço legal, é importante registrar que nossas pesquisas anteriores evidenciam que somente a expansão quantitativa do tempo na escola não garante uma melhor compreensão de conceitos / apreensão de habilidades / formação humana. Nesse sentido é que buscamos, nas outras 27 metas apresentadas, o *complemento* imprescindível a esta reflexão.

Com efeito, ao atentarmos para as metas 4, 6, 7, 14 e 22, verificamos uma complementaridade entre elas que, se associadas a outros aspectos, criam condições para a *garantia da expansão qualitativa do tempo escolar*. Em outras palavras, essas cinco metas apontam para aspectos de infra-estrutura e de operacionalização político-pedagógica do espaço escolar e, ao fazê-lo, possibilitam a constituição da *educação integral*, condição primeira para a defesa do tempo integral na escola.

Analisando a meta 4, constatamos que ela recomenda a elaboração, “*no prazo de um ano*”, de “padrões mínimos nacionais de infra-estrutura para o ensino fundamental” e inclui, nesses padrões,

a) espaço, iluminação, insolação, ventilação, água potável, rede elétrica, segurança e temperatura ambiente; b) instalações sanitárias e para higiene; c) espaços para esporte, recreação, biblioteca e serviço de merenda escolar; d) adaptação dos edifícios escolares para o atendimento dos alunos portadores de necessidades especiais; e) atualização e ampliação do acervo das bibliotecas; f) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos; g) telefone e serviço de reprodução de textos; h) informática e equipamentos multimídia para o ensino.

A leitura atenta dos itens que compõem os já referenciados *padrões mínimos* permitem deduzir que há toda uma preocupação com a manutenção de uma infra-estrutura básica à continuidade dos trabalhos a serem desenvolvidos nos espaços escolares, a qual, se inexistente ou de existência precária inviabiliza, em sua base, quaisquer atividades político-pedagógicas a serem realizadas no espaço escolar. Concomitantemente, essa preocupação estende-se a questões que incluem uma concepção de educação inclusiva (destinada ao atendimento de portadores de necessidades educativas especiais) e, ainda, de educação integral (com espaços adequados para esporte, recreação, biblioteca).

A necessidade de manter as instituições de ensino com materiais pedagógicos, de informática e multimídia também evidenciam o cuidado com uma concepção de educação que caminharia *para além* do mero ensino formal e, nesse sentido, podemos dizer que a meta 4 contém pontos que reforçam o olhar – e as práticas também – para uma educação integral, em que outras atividades próprias à formação humana são contempladas possibilitando a construção dessa concepção educativa.

No entanto, é preciso que chamemos a atenção para itens não incluídos naquela meta e que, do mesmo modo, canalizariam experiências e atividades indispensáveis à formação humana. O que dizer da ausência de espaços artísticos – salas-ambiente para atividades musicais, plásticas, bem como de uma arena teatral – e de espaços em que algumas atividades inerentes ao mundo do trabalho fossem experienciadas?

As perguntas anteriores, em certa medida, revelam o nosso posicionamento frente às diferentes *concepções* de educação integral, que envolvem tanto aspectos relativos ao seu funcionamento/implantação, quanto às questões político-pedagógicas que constituiriam sua natureza. Nossa posição é favorável a uma concepção que envolva *todas* as manifestações humanas, incluindo aqui, obviamente, as do mundo do trabalho. Sobre elas, diz-nos Gallo (2002), ao refletir sobre a concepção anarquista de educação integral, que “a formação

profissional é um dos elementos-chave na educação integral, e os anarquistas do século XIX já tinham clareza em relação ao fato de que tal formação nunca estaria completa” (p.32). Reflexão semelhante poderíamos realizar, levando em consideração a importância das atividades artísticas na formação do ser humano. No entanto, é preciso lembrar que, mesmo superficialmente, a meta 22 aborda este ponto, o que veremos mais adiante.

Sobre as metas 14 e 22 do PNE, podemos afirmar que elas ampliam o movimento qualitativo do tempo em relação a uma concepção de educação integral quando destacam a necessidade de “prover (as escolas) de literatura, textos científicos, obras básicas de referência e livros didático-pedagógicos de apoio ao professor” e, ainda, quando recomendam:

[...] prover, nas escolas de tempo integral, preferencialmente para as crianças de famílias de menor renda, no mínimo duas refeições, apoio às tarefas escolares, a prática de esportes e atividades artísticas, nos moldes do Programa de Renda Mínima associado a Ações Sócio-educativas.

Se no primeiro caso verificamos a importância que é dada à existência de acervo bibliográfico nas escolas de ensino fundamental, o que denota a força do texto escrito, mesmo com a massificação das imagens e das mídias, no segundo caso podemos retomar antigas discussões sobre o funcionamento da escola em tempo integral.

Aqueles que, de alguma forma, conviveram com a realidade – ascensão e queda – dos CIEPs, escolas públicas de tempo integral implantadas no Estado do Rio de Janeiro, nas décadas de 1980 e 1990, provavelmente recordam-se do debate acadêmico e político-partidário desencadeado em torno das quatro refeições oferecidas às crianças, diariamente, naquelas instituições públicas de ensino. Sobre esta prática, dizia-nos Ribeiro (1986) que:

[...] ao invés de negar a realidade do alunado carente, o CIEP parte dela para oferecer, em seu interior, o que é necessário para o processo de aprendizagem dessa clientela específica, e isso inclui forçosamente boa alimentação, já que não existe eficácia pedagógica quando a criança permanece desnutrida (p. 120).

Acreditamos que, se imbuída desse espírito, a meta 22 do PNE, que recomenda o “mínimo de duas refeições” para as crianças, leva em consideração o fato de que a falta de condições objetivas impõe sérios obstáculos ao processo ensino-aprendizagem, como nos afirma Darcy Ribeiro no trecho selecionado. Ainda é preciso destacar nesta meta a presença

das atividades artísticas, anteriormente esquecidas. Sua presença contribui para que possamos supor a existência de uma *intenção* de educação integral nas diretrizes e metas propostas para o tempo da escola, no Ensino Fundamental do PNE.

O estudo do tempo integral no PNE conduziu-nos a mais esta indagação: Há aproximadamente sete anos da sua promulgação, como a busca pela consecução das metas do PNE vem sendo expressa na legislação educacional subsequente? Quais obstáculos ainda devem ser superados no sentido de possibilitar a consecução das referidas metas?

Muitas perguntas, respostas por construir...

Podemos afirmar, com certeza, que muitas das reflexões envolverão questões relacionadas às políticas de financiamento da educação básica pública, as quais são de vital importância para que os governos consigam dar sustentação às suas responsabilidades educacionais e, em especial, para que consigam fazer face às políticas direcionadas à consecução das metas do PNE, dentre outras.

Neste sentido, evidenciamos que, na última década, o Congresso Nacional aprovou a criação de dois fundos, com recursos destinados ao financiamento da educação pública: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)⁹ e, em substituição a este, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)¹⁰. Deteremo-

⁹ O Fundef, criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996, constituiu-se num fundo de natureza contábil, implantado automaticamente em todo o País, em 1998 (a exceção ocorreu no Estado do Pará, cuja implantação antecipada se deu em 1997). Partindo de objetivos estratégicos - promover a justiça social, uma política nacional de equidade, a descentralização e, a melhoria da qualidade da educação e valorização do magistério -, o Fundef, com duração de dez anos (1997-2006), tinha seus recursos automaticamente redistribuídos no âmbito de um mesmo estado, em função do número de alunos matriculados no ensino fundamental regular público. À União, cabia complementar os recursos dos estados sempre que não atingissem a um valor mínimo por aluno ao ano definido para o âmbito nacional. Outro aspecto importante do Fundef diz respeito ao fato de destinar, no mínimo, 60% dos seus recursos para a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício na educação fundamental.

¹⁰ O Fundeb - criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e inicialmente regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006 - é um fundo de natureza contábil, instituído no âmbito de cada estado, e, diferentemente do Fundef, deverá ter seus recursos destinados à educação básica pública, sendo que, pelo menos sessenta por cento do seu total anual deverá ser canalizado para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública (MP 339, art.22). Mais especificamente, o Fundeb promove a distribuição dos seus recursos com base no n.º de matrículas na educação básica pública, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária definidos no art. 211 da Constituição Federal. Ou seja, os municípios terão direito aos recursos correspondentes às suas matrículas na educação infantil e no ensino fundamental e, os Estados, os recursos correspondentes às suas matrículas nos ensinos fundamental e médio.

nos no Fundeb, visto que é o único que apresenta destinação de recursos direcionada para o ensino fundamental em tempo integral, objeto desse estudo.

O Fundeb, atento ao cumprimento dos deveres estatais para com a educação, dispostos no texto constitucional (art. 208, I a IV), e às metas de universalização da educação básica, estabelecidas no Plano Nacional de Educação, prevê novas regras para a distribuição dos recursos educacionais, os quais devem ser destinados às diferentes etapas e modalidades da educação básica e tipos de estabelecimentos de ensino.

Em acordo com o art. 10 da medida provisória nº 339, de 2006 (MP 339/06), a distribuição proporcional de recursos dos fundos estaduais decorrentes da criação do Fundeb deverá levar em conta as diferenças expressas no quadro a seguir:

Quadro I – Coeficientes de distribuição dos recursos do Fundeb, por etapa, modalidade e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:

Etapas/modalidades/tipo estabelecimento de ensino	Coeficientes de distribuição (*)
1. Creche	0,80
2. Pré-escola	0,90
3. Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1,00
4. Séries iniciais do ensino fundamental rural	1,05
5. Séries finais do ensino fundamental urbano	1,10
6. Séries finais do ensino fundamental rural	1,15
7. Ensino fundamental em tempo integral	1,25
8. Ensino médio urbano	1,20
9. Ensino médio rural	1,25
10. Ensino médio em tempo integral	1,30
11. Ensino médio integrado à educação profissional	1,30
12. Educação especial	1,20
13. Educação indígena e quilombola	1,20
14. Educação de jovens e adultos com avaliação no processo	0,70
15. Educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo	0,70

(*) Os valores destes coeficientes foram estipulados por uma comissão integrada por representantes do Ministério da Educação (MEC), do Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime).

Tendo em vista que a MP 339/06 determina que as ponderações relativas aos coeficientes de distribuição tomem como referência o fator 1,0 (um inteiro) para as séries iniciais do ensino fundamental urbano (art. 10, § 1º), observamos que o ensino fundamental

em tempo integral, com coeficiente estipulado de 1,25 (segunda maior ponderação), deverá contemplar um investimento 25% superior àquele destinado às séries iniciais do ensino fundamental urbano. Ou seja, as instâncias subnacionais deverão investir em cada aluno do ensino fundamental integral 25% a mais do valor que repassam por aluno do ensino fundamental urbano.

Por certo, esta ponderação ainda é insuficiente para dar conta de uma ampliação do tempo na escola que tenha por fim uma educação integral. Se pensamos em uma concepção de tempo que inclua aquela educação integral a que vimos nos referindo, cuja meta é a formação humana em sua plenitude, indubitavelmente os 25% a mais não permitirão que ela se processe por inteiro. Atividades esportivas, artísticas, intelectuais, sócio-educativas e do mundo do trabalho com suas especificidades, que incluem espaços adequados, não acontecerão, em sua potencialidade, com o *incremento* proposto.

No entanto, entendemos que o Fundeb, ao direcionar recursos para o tempo integral, constitui-se em *marco histórico do movimento legal* em prol da conquista do direito ao ensino fundamental em tempo integral, uma vez que o direito à educação e, mais especificamente, o direito ao ensino fundamental (em tempo) integral só se efetiva quando acompanhado por consistente provisão de recursos públicos previstos em lei.

A MP 339/06 -, atenta ao fato de que o conceito de tempo integral não apresenta uniformidade entre os sistemas educacionais do País, fato que, algumas vezes, vem prejudicando a possibilidade de o tempo integral se constituir enquanto estratégia para a educação integral - determina que “regulamento disporá sobre a educação básica em tempo integral” (art. 10, § 3º).

Partindo do princípio de que devemos não só valorizar, mas, principalmente, estimular a adição de qualquer hora de atividades – além das atuais quatro horas diárias, distribuídas em 200 dias letivos (arts. 24, I, e 34, da LDB) – que tenha por base o projeto pedagógico da escola e o planejamento e avaliação realizados pela própria instituição escolar, além de outras atividades realizadas com objetivo educativo, artístico, recreativo, esportivo, entendemos que o Conselho Nacional de Educação (CNE), com apoio dos conselhos estaduais e municipais, deverá elaborar uma normativa que regule o tempo integral, de modo a, além de atender as exigências do Fundeb, perseguir a concepção de educação integral que apresentamos.

3. Considerações finais ?

Avaliamos que o estudo realizado - que tem por objetivo analisar a evolução do ensino fundamental em tempo integral no ordenamento constitucional-legal federal, a partir da década de 1980, - revela a conquista de avanços. De forma resumida, evidenciamos que (1) a Constituição de 1988, embora não se manifeste literalmente sobre o tempo integral, ao apresentar os princípios da educação escolar, de forma *robusta*, apresenta como seu fim a educação integral, para a qual, entendemos, o tempo integral constitui-se um dos caminhos; (2) sintonizado com esta concepção, o texto original da LDB determina a ampliação progressiva do tempo de permanência na escola, sinalizando para a necessidade de se oferecer progressivamente o ensino fundamental em jornada integral; (3) já o Plano Nacional de Educação, para além de reafirmar a importância do tempo integral naquele nível de ensino, incluiu, entre as metas destinadas ao ensino obrigatório, a ampliação progressiva da jornada escolar, visando expandir a escola de tempo integral, a qual deverá abarcar um período de pelo menos sete horas diárias e; (4) o Fundeb, ao direcionar recursos para o ensino fundamental (e, também, para o ensino médio) em tempo integral, leva a efeito o direito à educação básica em tempo integral.

Não se pode negar que, nestes quase vinte anos pós-promulgação da Constituição Cidadã¹¹, são evidentes os avanços normativos em relação ao ensino fundamental em tempo integral. No entanto, consideramos que estes avanços são lentos, se percebidos como orientados para *espaços sociais problemáticos*, ou seja, aqueles cujos direitos básicos indispensáveis inexistem, ou existem precariamente. A legislação educacional atual ainda é insuficiente para reparar (se possível o for!) as *décadas de desresponsabilização governamental para com o ensino fundamental em tempo integral*, incluindo aí a ineficácia dos governos em geral, e da sociedade política em particular, em propor metas exequíveis e o correspondente financiamento desse nível de ensino, não apenas no que concerne ao *tempo* de escola, mas igualmente no que tange ao que denominamos como *tempo na escola*.

Definimos a segunda opção – o tempo na escola – como as várias possibilidades de *aprimoramento qualitativo* das políticas de ensino fundamental, ou de políticas correlatas a

¹¹ A Constituição de 1988 foi assim denominada pelo deputado Ulysses Guimarães.

ela. Em outras palavras, pensamos em questões como o ataque sistemático aos altos índices de fracasso escolar representado, especialmente, pelas taxas de evasão, reprovação e distorção idade-série nesse nível de ensino, com políticas de sucesso que poderiam incluir, entre outras, um incremento da educação integral e do tempo, ou ainda, em políticas de valorização dos profissionais da educação.

Kerstenetzky (2006), em artigo recente, aponta o fato do Fundeb desmerecer a oferta reduzida de unidades escolares para o ensino fundamental, destacando que “a quantidade de escolas só é suficiente, na rede pública, porque o tempo de permanência nelas dos alunos é baixo” (p.20).

Especificamente nesse sentido, no que diz respeito restrito à política de implantação do tempo integral no ensino fundamental, há que se ressaltar que está tramitando, no Congresso Nacional, o Projeto de Lei nº 234¹², de 2006, de autoria do senador Marcos Guerra (PSDB-ES), que ao buscar alterar os artigos 24 e 34 da LDB para instituir a jornada de tempo integral no ensino fundamental, no prazo de cinco anos, evidencia uma tentativa de dar consecução às metas 19 e 21 do PNE. Embora o projeto de lei não inclua/atenda a todas as expectativas daqueles que lutam pelo avanço do tempo quanti-qualitativo na escola, se aprovado imputará aos governos subnacionais não mais a *opção* pela ampliação do tempo na escola, mas sim a *obrigação* para com esta dívida social.

Ressaltamos, ainda, que, de modo geral, todos os atos legislativos consultados revelam como fim a intencionalidade da busca por uma educação integral. Espera-se que os aspectos legais se constituam sólida referência para que os governos transformem o legal em prática real.

Por fim, atentas ao pensamento de Cury (2002), salientamos que:

Conhecer as leis é como acender uma luz numa sala escura cheia de carteiras, mesas e outros objetos. As leis acendem uma luz importante, mas elas não são todas as luzes. O importante é que um ponto luminoso ajuda a seguir o caminho (p. 12).

¹² O projeto, entre outros aspectos, propõe (1) o aumento da carga horária do ensino fundamental (atualmente de oitocentas horas) para mil e quatrocentas horas, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver, distribuídas entre duzentos dias letivos; (2) a jornada escolar no ensino fundamental seja de tempo integral com, pelo menos, cinco horas de trabalho efetivo em sala de aula.

Nesta perspectiva, este texto ambiciona revelar que o ordenamento constitucional-legal constitui-se apenas *um* dos possíveis caminhos para analisar o desenvolvimento do ensino fundamental público em tempo integral no País. Muitos outros caminhos podem ser percorridos nesta direção...

Referências Bibliográficas

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. 217 p.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1998* (atualizada até a Emenda Constitucional nº 53, de 16/12/2006). Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/> Acesso em: 10 mar.2007

_____. *Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*: Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 1996.

_____. *Emenda Constitucional nº 53, de 16 de dezembro 2006*: Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 dez. 2006.

_____. *Lei nº 9.324, de 20 de dezembro de 1996*: Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. *Lei nº 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996*: Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 1996.

_____. *Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001*: Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. *Lei nº 11.294, de 06 de fevereiro de 2006*: Dispõe sobre a alteração da redação dos arts. 29, 30, 32 e 87 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, dispondo sobre a duração de 9 (nove) anos para o

ensino fundamental, com matrícula obrigatória a partir dos 6 (seis) anos de idade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 fev. 2006.

_____. *Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro 2006*: Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 dez. 2006.

_____. *Projeto de lei nº 234, de 28 de dezembro 2006*: Dispõe sobre a alteração dos artigos 24 e 34 da LDB para instituir a jornada de tempo integral no ensino fundamental, no prazo de cinco anos Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2006.

COELHO, L. M. Formação continuada do professor e tempo integral: uma parceria estratégica na construção da educação integral. In: COELHO, L. M. e CAVALIERE, A. M. V. *Educação brasileira e(m) tempo integral*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *Legislação educacional brasileira*. 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. 120p.

DEMO, Pedro. *Cidadania tutelada, cidadania assistida*. São Paulo, Autores Associados, 1995.

GALLO, Silvio. "A educação integral numa perspectiva anarquista". In: COELHO, L.M. C da C. e CAVALIERE, A. M. C. V (orgs). *Educação brasileira em tempo integral*. Petrópolis, Vozes, 2002.

GUARÁ, Isa Maria F. R. *Educação integral: articulação de projetos e espaços de aprendizagens*. Disponível em http://www.cenpec.org.br/modules/xt_conteudo/index.php?id=46 Acesso em: 20 mar. 2007.

KERSTENETZKY, C.L. Escola em tempo integral já. Quando quantidade é qualidade. In: *Ciência Hoje. Revista de divulgação científica da SBPC*. Vol. 39, outubro/2006. p. 18-20.