



## Escola em tempo integral e Educação Integral

Saulo Augusto Turbiani Machado  
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo-TCESP  
São Paulo, SP, Brasil  
[smachado@tce.sp.gov.br](mailto:smachado@tce.sp.gov.br)

### 1. PROGRAMA ESCOLA EM TEMPO INTEGRAL

No dia 31 de julho de 2023, o governo federal brasileiro oficialmente deu início ao programa “Escola em Tempo Integral” (Lei Federal nº 14.640/2023). Este projeto, gerido pelo Ministério da Educação, tem como objetivo concretizar a meta nº 06 do Plano Nacional de Educação 2014-2024 – PNE (Lei nº 13.005/2014), que visa assegurar a educação em tempo integral em pelo menos 50% das escolas públicas, para que pelo menos 25% dos estudantes do ensino básico possam ser atendidos (BRASIL).

De acordo com o Ministério da Educação, esse programa tem como propósito fortalecer a atuação colaborativa entre os entes federados, ao mesmo tempo que contribui para enfrentar o baixo nível de incremento dos objetivos expressos do PNE (BRASIL).

A meta inicial é fomentar um milhão de novas matrículas em tempo integral na primeira rodada de pactuação do projeto. Para isso, a necessidade orçamentária para 2023 e 2024 é de R\$ 4,00 bilhões (50% em 2023 e 50% em 2024). Para os exercícios seguintes, somente haverá impacto orçamentário-financeiro se houver novos ciclos de pactuação (BRASIL).

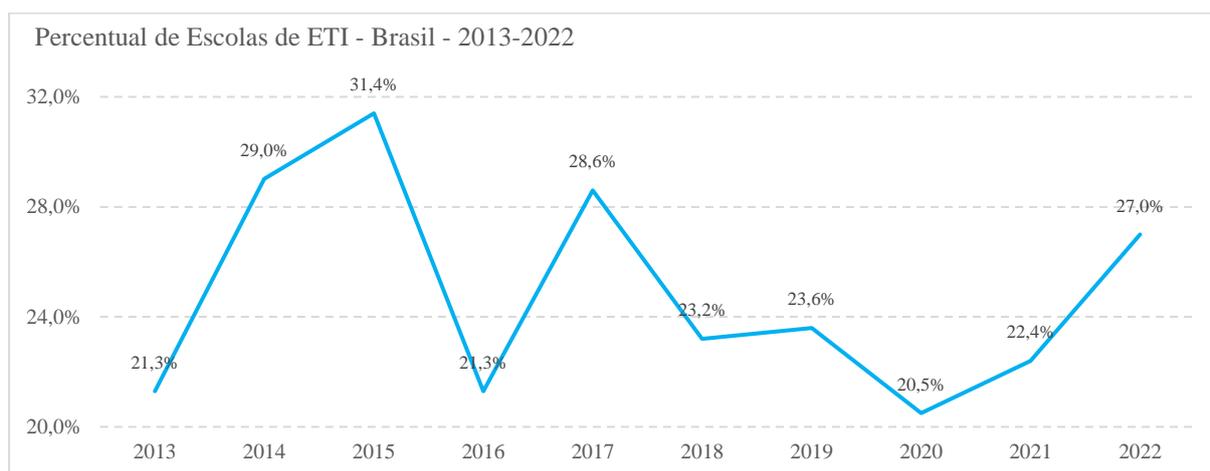
O Painel de Monitoramento das Metas do PNE revela que o percentual de matrículas em tempo integral nas escolas públicas do Brasil avançou de 13,6% em 2013 para 18,2% em 2022 (BRASIL). Ou seja, uma variação de 4,6% ao longo dos 09 anos decorridos. A meta neste indicador é atingir o índice de 25% até 2024.



Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).



O painel também informa que o indicador referente à percentagem de escolas de tempo integral no país era de 21,3% em 2013, avançando para 27% em 2022. Para alcançar o objetivo de 50% das escolas públicas do ensino básico com atendimento em tempo integral até 2024, será necessário um incremento de 23 pontos percentuais em 2 anos.



Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

Segundo o programa, a expansão para um regime de jornada ampliada de pelo menos 7 horas por dia ou 35 horas por semana visa promover o desenvolvimento e formação integral de bebês, crianças e adolescentes. Isso é possibilitado por meio de um currículo integrado, que engloba uma gama de experiências educativas, sociais, culturais e esportivas, que ocorrem tanto no ambiente escolar quanto fora dele (BRASIL).

Operacionalmente, o ponto de partida é a adesão ao mecanismo de incentivo financeiro para o aumento do número de novas matrículas em tempo integral. O programa visa disponibilizar recursos apenas durante o interstício temporal necessário para que as novas matrículas passem a ser consideradas na distribuição do Fundeb, priorizando a inscrição de alunos em situação de maior vulnerabilidade.

Resumidamente, depois da concretização da matrícula e encerrado o processo do Censo Escolar, os dados do número de alunos matriculados são utilizados para calcular as distribuições do FUNDEB do ano seguinte. Portanto, uma nova matrícula em tempo integral geralmente começa a ser recebida pelo ente da federação, via FUNDEB, no ano seguinte à inscrição do aluno. No entanto, é importante salientar que essa é uma descrição geral do processo e que pode haver variações dependendo de fatores específicos.

Tecnicamente, para garantir a qualidade e a equidade na oferta do tempo integral, o Programa foi estruturado em cinco eixos - Ampliar, Formar, Fomentar, Entrelaçar e Acompanhar. Estes eixos foram desenvolvidos a partir de avaliações, escutas e diálogos com redes de ensino, pesquisadores, fóruns de Conselhos de Educação, organizações da sociedade civil, bem como a revisão de estudos e pesquisas já realizados sobre programas nacionais ou subnacionais de ampliação da jornada escolar (BRASIL).



Desta forma, o governo informa que espera melhorar os indicadores de aprendizagem e desenvolvimento pleno dos alunos de todo o ensino básico, promover a qualidade social da educação brasileira e proporcionar maior proteção e inclusão social para os alunos mais vulneráveis (BRASIL).

É importante salientar que adequar as escolas à educação integral em tempo integral requer altos investimentos em infraestrutura, tecnologia, capacitação dos profissionais, entre outros aspectos e, historicamente, os valores envolvidos têm se mostrado insuficientes para alcançar os resultados pretendidos, no prazo fixado, mesmo considerando o Fundeb e outros programas de mesma natureza, como é o caso do Programa de Apoio à Manutenção da Educação Infantil – Novos Estabelecimentos (Pro infância) e Novas Turmas (Brasil Carinhoso) – Lei Federal nº 12.499/2011 (TODOS PELA EDUCAÇÃO).

Sendo assim, a adesão ao “Escola em tempo integral” deixa dúvidas quanto à sua capacidade de contribuir com o alcance dos objetivos da meta 06 do PNE 2014-2024.

Por derradeiro, também é importante mencionar que o programa autoriza a concessão de bolsas de estudo e de pesquisa a participantes de programas de formação inicial e continuada de professores para a educação básica, estimulando-os a se engajarem em processos de articulação em rede e projetos formativos e de investigação prática em torno da prática profissional cotidiana, a fim de impulsionar a produção de conhecimentos contextualizados sobre a docência (BRASIL).

## **2. CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

---

A Constituição Federal de 1988, também conhecida como a Constituição Cidadã, traz no seu bojo diversos dispositivos relacionados à educação (BRASIL). Dentre os principais deles, podemos citar o artigo 6º, o qual menciona a educação como direito social:

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

Tal é a importância do ensino destacada pelo texto constitucional que nele a educação é estabelecida como direito subjetivo, atribuindo responsabilidade ao gestor público no caso de descumprimento da oferta regular do serviço.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

**§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.**

**§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.**

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (grifo nosso)

A Carta Magna não cita, expressamente, a Educação Integral como estratégia de formação dos brasileiros. Contudo, acadêmicos, especialistas, educadores e representantes do poder público defendem que ela encontra amparo no art. 205, da Constituição Federal, o qual reza (MENEZES, 2012; RIOS, 2006):

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.** (g.n.)

Conforme observado por Menezes (2012), “[...] a expressão ‘Educação Integral’ constitui-se pleonasmos, pois ‘ou a educação é integral ou ela não pode ser chamada de educação’ (p. 52), reflexão esta que vai ao encontro do fato de a Carta de 1988 não fazer menção direta a essa expressão”.

A Educação Integral, além de complexa, também é um conceito polissêmico que abrange diversos aspectos relacionados ao tema, como: duração; local; formação contínua de docentes; interação entre a escola e a comunidade; diversidade de atividades; inclusão social e desenvolvimento integral dos alunos (ALVES). Por sua vez, Guará (2006) nos ensina que a formação do indivíduo deve considerar o meio em que ele vive e as múltiplas exigências que este lhe impõe, promovendo o seu aperfeiçoamento em múltiplas dimensões:

Na perspectiva de compreensão do homem como ser multidimensional, a educação deve responder a uma multiplicidade de exigências do próprio indivíduo e do contexto em que vive. Assim, a educação integral deve ter objetivos que construam relações na direção do aperfeiçoamento humano.

Neste contexto, além dos dispositivos constitucionais mencionados, é relevante citar outros que enfatizam tanto a importância do desenvolvimento integral da pessoa quanto a necessidade de o ensino brasileiro ser fruto de um processo democrático, inclusivo e participativo. Eis o caso do artigo 206, estabelecendo os princípios norteadores das normas formuladoras do sistema nacional de educação:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Vale destacar, ainda, o artigo 214, que prevê a instituição de um plano nacional com diretrizes, objetivos e metas comuns a todos os entes federativos:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - melhoria da qualidade do ensino;

IV - formação para o trabalho;

V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

### **3. LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL – LDB**

---

No âmbito infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996 (LDB), consolidou o direito ao desenvolvimento integral do estudante, ressaltando a relevância da conexão entre a escola, a família e a comunidade.

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa,



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Além de sedimentar os preceitos já estabelecidos na Constituição, a LDB também acresceu novos princípios que devem orientar o ensino ministrado no país, fortalecendo a inclusão e o respeito à diversidade, como: o respeito à liberdade e apreço à tolerância; a valorização da experiência extraescolar; a vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; a consideração com a diversidade étnico-racial; e o respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas com deficiência (DA SILVA; COELHO; MOEHLECKE):

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância;

X - valorização da experiência extra-escolar;

XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais.

XII - consideração com a diversidade étnico-racial.

XIV - respeito à diversidade humana, linguística, cultural e identitária das pessoas surdas, surdo-cegas e com deficiência auditiva.

No que se refere ao currículo escolar, a LDB estabeleceu que a educação básica deve abranger uma série de áreas, incluindo formação social, artes, educação física, direitos humanos e a valorização da diversidade, que é ensinada por meio do estudo da história e cultura afro-brasileira e indígena (artigo 26).

Nas etapas específicas da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), a LDB também ressalta uma concepção ampliada de educação.

No ensino infantil, o artigo 29 menciona explicitamente, como sua finalidade, o desenvolvimento integral da criança, “em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social”.

Art. 29. A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança de até 5 (cinco) anos, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Na sequência, o inciso III, do artigo 31, prevê a possibilidade de organização da educação infantil com jornada estendida:

Art. 31. A educação infantil será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

III - atendimento à criança de, no mínimo, 4 (quatro) horas diárias para o turno parcial e de 7 (sete) horas para a jornada integral;

O ensino fundamental também segue esse entendimento de uma formação mais abrangente do indivíduo, e não apenas cognitiva.

Art. 32. O ensino fundamental obrigatório, com duração de 9 (nove) anos, gratuito na escola pública, iniciando-se aos 6 (seis) anos de idade, terá por objetivo a formação básica do cidadão, mediante:



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



I - o desenvolvimento da capacidade de aprender, tendo como meios básicos o pleno domínio da leitura, da escrita e do cálculo;

II - a compreensão do ambiente natural e social, do sistema político, da tecnologia, das artes e dos valores em que se fundamenta a sociedade;

III - o desenvolvimento da capacidade de aprendizagem, tendo em vista a aquisição de conhecimentos e habilidades e a formação de atitudes e valores;

IV - o fortalecimento dos vínculos de família, dos laços de solidariedade humana e de tolerância recíproca em que se assenta a vida social.

Quanto a jornada, a LDB também prevê a organização do ensino fundamental em escolas de tempo integral:

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.

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

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

Já no caso do ensino médio, o currículo escolar foi reformulado na direção da educação integral e, também, da escola em tempo integral (DA SILVA; COELHO; MOEHLECKE). Com a nova redação dada à LDB pela Lei Federal nº 13.415/2017, os currículos desta etapa passaram a “considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais” (artigo nº 35 A, §7º):

Art. 24. A educação básica, nos níveis fundamental e médio, será organizada de acordo com as seguintes regras comuns:

I - a carga horária mínima anual será de oitocentas horas para o ensino fundamental e para o ensino médio, distribuídas por um mínimo de duzentos dias de efetivo trabalho escolar, excluído o tempo reservado aos exames finais, quando houver;

§ 1º A carga horária mínima anual de que trata o inciso I do caput deverá ser ampliada de forma progressiva, no ensino médio, para mil e quatrocentas horas, devendo os sistemas de ensino oferecer, no prazo máximo de cinco anos, pelo menos mil horas anuais de carga horária, a partir de 2 de março de 2017.

(...)

Art. 35-A. A Base Nacional Comum Curricular definirá direitos e objetivos de aprendizagem do ensino médio, conforme diretrizes do Conselho Nacional de Educação, nas seguintes áreas do conhecimento:

§ 5º A carga horária destinada ao cumprimento da Base Nacional Comum Curricular não poderá ser superior a mil e oitocentas horas do total da carga horária do ensino médio, de acordo com a definição dos sistemas de ensino.

§ 7º Os currículos do ensino médio deverão considerar a formação integral do aluno, de maneira a adotar um trabalho voltado para a construção de seu projeto de vida e para sua formação nos aspectos físicos, cognitivos e socioemocionais.



#### 4. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

---

Cinco anos após a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases, o primeiro Plano Nacional da Educação (PNE 2001-2010) foi aprovado no Congresso Nacional. Este plano assegurou a continuidade da política educacional, independentemente do governo vigente, sendo mais um plano de Estado do que de governo (MENEZES). Apesar dos resultados, o PNE 2001-2010 reafirmou o direito à educação em jornada ampliada, indicando, pela primeira vez, uma especificação do tempo integral (BRASIL).

A exigência de planos de educação a todos os entes da federação deixou de ser uma disposição transitória da LDB e tornou-se uma exigência constitucional, com periodicidade decenal (EC 59/2009).

O PNE vigente (2014-2024) reforçou os compromissos com a educação em tempo integral (BRASIL). Das 20 metas previstas, o plano contempla 2 metas relacionada ao presente tema (meta 06-educação em tempo integral; e meta 07-qualidade da educação):

6 - Educação integral

Até o fim da vigência do PNE, oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos(as) alunos(as) da Educação Básica.

7 - Aprendizado adequado na idade certa

Estimular a qualidade da educação básica em todas etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

| Etapa/Exercício                     | 2013 | 2015 | 2017 | 2019 | 2021 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|
| Anos iniciais do Ensino Fundamental | 4,9  | 5,2  | 5,5  | 5,7  | 6    |
| Anos Finais do Ensino Fundamental   | 4,4  | 4,7  | 5    | 5,2  | 5,5  |
| Ensino Médio                        | 3,9  | 4,3  | 4,7  | 5    | 5,2  |

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), estabelecido em 2007, é um indicador que combina o rendimento escolar (fluxo) e a performance em avaliações para medir a qualidade da educação. Este índice é influenciado tanto pela retenção de alunos para obter melhores resultados no Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), quanto pela aprovação apressada de alunos sem garantir a qualidade do ensino (BRASIL).

A combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

O Saeb é um conjunto de avaliações com abrangência nacional que permite um diagnóstico da educação básica brasileira. Essas avaliações são aplicadas a cada dois anos em escolas públicas e em uma amostra de escolas privadas, abordando habilidades em língua portuguesa, matemática e, a partir de 2021, ciências da natureza e ciências humanas.



Assim, observa-se que o atual PNE carece de um monitoramento e uma avaliação oficiais que contemplem a qualidade da educação integral, pois o indicador em uso prioriza a avaliação da capacidade acadêmica dos estudantes, sem levar em conta outras competências psicológicas e comportamentais, tais como iniciativa, criatividade, outras habilidades emocionais e também socioeconômicas.

Em suma, os dados atualmente disponíveis limitam-se ao número de matrículas registradas em jornada diária de sete horas ou mais. Esses dados não permitem verificar se os projetos pedagógicos das instituições que oferecem jornadas estendidas e atividades complementares estão alinhados com o conceito de Educação Integral. Assim, é necessário interpretar esses dados com cautela (CENTRO DE REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO INTEGRAL; MOVE).

## **5. FUNDEB (LEI FEDERAL Nº 14.113/2020)**

---

O FUNDEB é regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que institui o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) como mecanismo de financiamento permanente da educação básica pública. Antes desta lei, o fundo era regido pela Lei nº 11.494/2007 e suas alterações, e tinha caráter temporário (BRASIL).

A nova lei foi criada a partir da aprovação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 15/2015 na Câmara dos Deputados e da PEC nº 26/2020 no Senado Federal, que resultaram na Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.

A Lei nº 14.113/2020 estabelece a distribuição dos recursos do FUNDEB com base no número de alunos matriculados na educação básica pública, os critérios de distribuição dos recursos, a fiscalização e o controle do uso dos recursos, entre outros aspectos. Além disso, a lei reforça a destinação de recursos para a educação em tempo integral, com a previsão de que pelo menos 70% dos novos recursos do FUNDEB sejam destinados a essa modalidade de ensino até 2026, em um esforço para expandir essa modalidade de ensino em todo o país (BRASIL).

Em suma, o FUNDEB é um instrumento essencial para garantir o direito à educação de qualidade para todos os brasileiros, independentemente de onde vivem. Este fundo representa uma conquista crucial para a educação brasileira e é um pilar para o cumprimento do Plano Nacional de Educação e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU.

## **6. DO CENÁRIO ATUAL**

---

Apesar do progresso na educação brasileira ao longo das últimas décadas, é possível observar que persistem questões relevantes que impedem seu desenvolvimento pleno. A infraestrutura inadequada das escolas, a insuficiência de professores com qualificação compatível, as discrepâncias regionais em relação à qualidade da educação, a persistência do



analfabetismo e do analfabetismo funcional, bem como o abismo entre a educação pública e a privada, colocam o Brasil nas últimas posições nos rankings de avaliações internacionais do aprendizado dos alunos (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2015; CENTRO DE REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO INTEGRAL; MOVE, 2019?).

Em relação à qualidade, o Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), iniciativa da OCDE, foi idealizado com o intuito de gerar indicadores para alimentar debates sobre a qualidade educacional nos países participantes (BRASIL). Este programa avalia, a cada três anos, conhecimentos e habilidades de alunos, com idade de 15 anos, em leitura, matemática e ciências, que são fundamentais para lidar com os desafios da vida cotidiana.

No Brasil, conforme indicado pelo resultado do PISA mais recente disponível, de 2018, 50% dos estudantes atingiram pelo menos o Nível 2 de proficiência em Leitura, enquanto a média da OCDE foi de 77%. Estes estudantes são capazes de identificar a ideia principal em um texto de tamanho moderado, encontrar informações com base em critérios explícitos, embora por vezes complexos, e refletir sobre o propósito e a forma dos textos, quando instruídos explicitamente para fazê-lo (BRASIL).

Ainda, somente 2% dos alunos brasileiros alcançaram os mais altos níveis em leitura, significando que eles atingiram o nível 5 ou 6 no teste de leitura do PISA, em comparação com a média da OCDE de 9%. Nesses níveis, os alunos são capazes de entender textos longos, lidar com conceitos abstratos ou contraintuitivos, e distinguir entre fato e opinião com base em indícios sutis relacionados ao conteúdo ou à fonte da informação.

Ademais, 32% dos estudantes brasileiros atingiram pelo menos o Nível 2 em Matemática, enquanto a média da OCDE foi de 76%. Estes estudantes têm a capacidade de interpretar e reconhecer situações simples que podem ser representadas matematicamente, sem necessidade de instruções diretas.

Por outro lado, cerca de 1% dos estudantes brasileiros atingiram o Nível 5 ou acima em Matemática, contrastando com a média da OCDE de 11%. Estes estudantes têm habilidades para modelar situações matemáticas complexas e são capazes de selecionar, comparar e avaliar estratégias de resolução de problemas para lidar com elas.

Em Ciências, cerca de 45% dos estudantes brasileiros atingiram pelo menos o Nível 2, com a média da OCDE de 78%. Estes estudantes têm habilidade para identificar a explicação correta para fenômenos científicos conhecidos e usar esse conhecimento para determinar, em casos simples, se uma conclusão é válida com base nos dados fornecidos.

Apenas 1% dos estudantes brasileiros obtiveram os melhores desempenhos em Ciências, atingindo o Nível 5 ou 6, enquanto a média da OCDE foi de 7%. Estes estudantes conseguem aplicar de forma criativa e autônoma seus conhecimentos de e sobre ciências em uma ampla variedade de situações, inclusive aquelas não familiares.

Em resumo, o último resultado do PISA divulgado em 2018 mostra que o Brasil ocupa entre a 58ª e 60ª posição em leitura, entre a 66ª e 68ª em ciências e entre a 72ª e 74ª em matemática, dentre os 79 países analisados. Vale ressaltar que a variação das colocações ocorre devido à margem de erro adotada pela pesquisa.



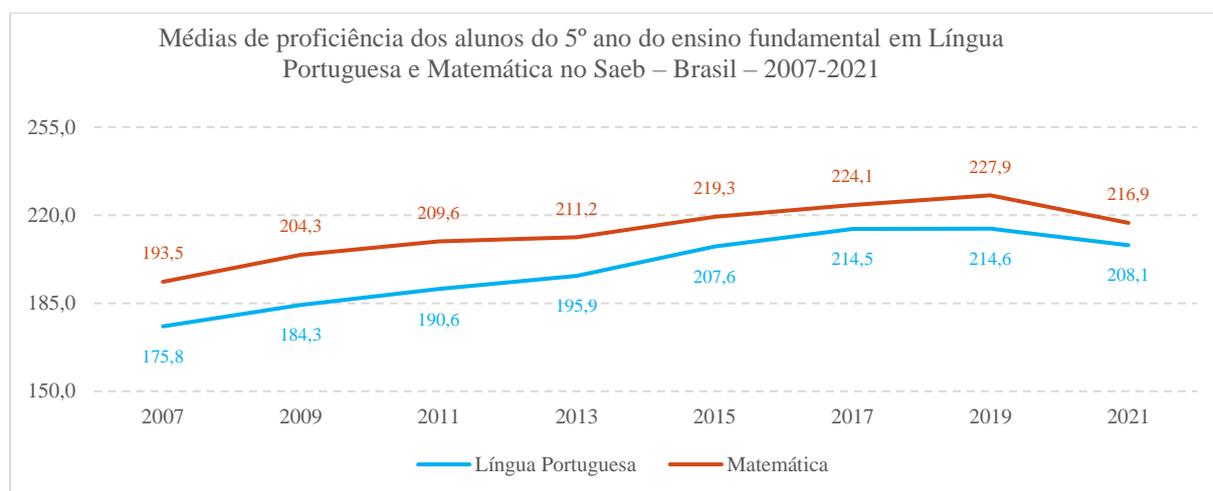
O resultado do PISA é mais um indicador das deficiências do sistema educacional brasileiro. Outros indicadores que também demonstram carências incluem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB); Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM); Censo Escolar; Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE); e o Índice Geral de Cursos (IGC).

Quanto ao PNE 2014-2024, o “Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação 2014-2024” (BRASIL), por sua vez, apresenta os seguintes resultados para a Meta 7 – fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem (resultado mais recente IDEB - 2021):

| Ciclo da Educação Básica            | Meta 2021 | Resultado 2021 |
|-------------------------------------|-----------|----------------|
| Anos iniciais do Ensino Fundamental | 6         | 5,8            |
| Anos Finais do Ensino Fundamental   | 5,5       | 5,1            |
| Ensino Médio                        | 5,2       | 4,2            |

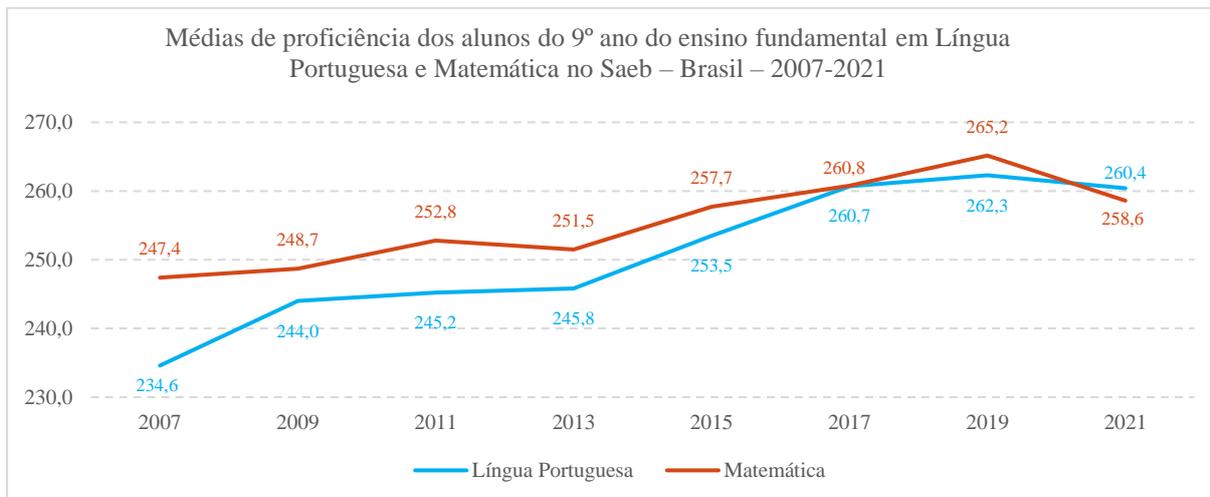
Apesar das metas não terem sido alcançadas no prazo, ao que o histórico indica, houve uma melhora no resultado nacional acerca da proficiência dos alunos em todas as etapas da educação básica em língua portuguesa e em matemática no Saeb, quando comparado com o início das medições. Em relação ao último período medido, os resultados indicam um retrocesso, os quais devem ser avaliados à luz do contexto do período pandêmico do Covid-19 (BRASIL).

Nos alunos dos anos iniciais do ensino fundamental, os resultados mais recentes (2022) em português (208,1) e em matemática (216,9), indicam uma piora em relação à medição anterior (em 2019, sendo 214,6 e 227,9, respectivamente) e uma melhora em relação ao ano de 2007 (sendo 175,8 e 193,5, respectivamente)



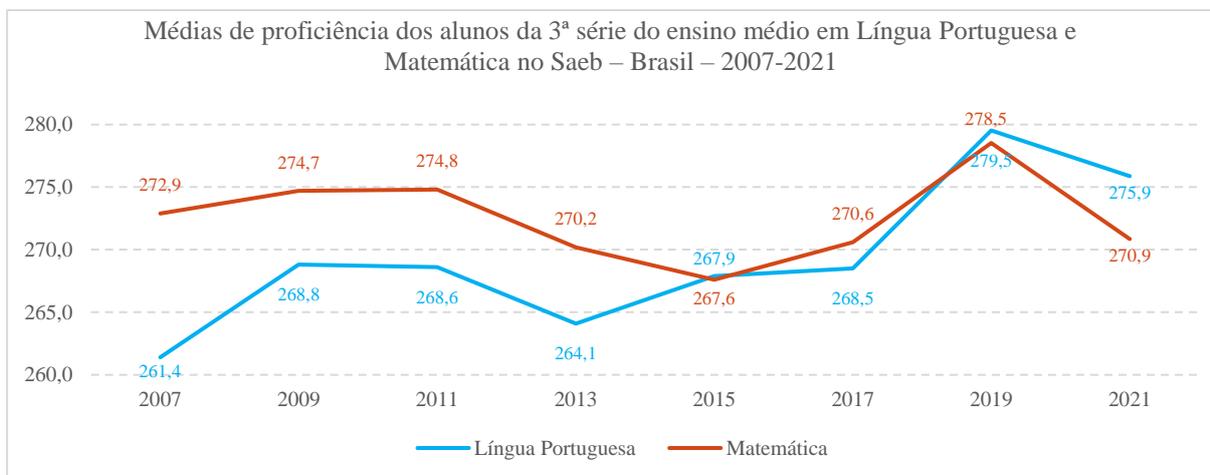
Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2007-2021).

Da mesma forma, quanto aos alunos dos anos finais do ensino fundamental, os resultados em português (260,4) e em matemática (258,6), indicam um retrocesso em relação à 2019 (sendo 262,3 e 265,2, respectivamente), mas uma melhora em relação ao ano de 2007 (sendo 234,6 e 247,4, respectivamente):



Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2007-2021).

Por fim, em relação aos alunos do ensino médio, as notas em português (275,9) e em matemática (270,9), igualmente revelam piora ante 2019 (sendo 279,5 e 278,5, respectivamente), e melhora apenas em língua portuguesa, em relação ao ano de 2007 (sendo 261,4). Em matemática, o resultado mais recente indica piora quando comparado a 2007 (272,9).



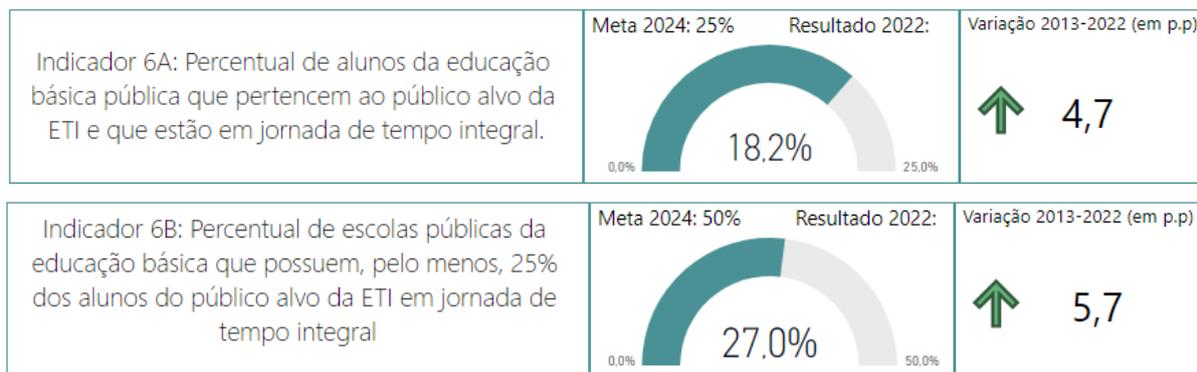
Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2007-2021).

Quanto à cobertura da educação em tempo integral, relacionada à meta 6 do PNE 2014-2024, de oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica, os resultados mais recentes apresentados (2022) também são preocupantes.

Referida meta está dividida em 2 indicadores: percentual de alunos da educação básica pública em jornada de tempo integral; e percentual de escolas públicas da educação básica que possuem ao menos 25% dos alunos em jornada de tempo integral (BRASIL):



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



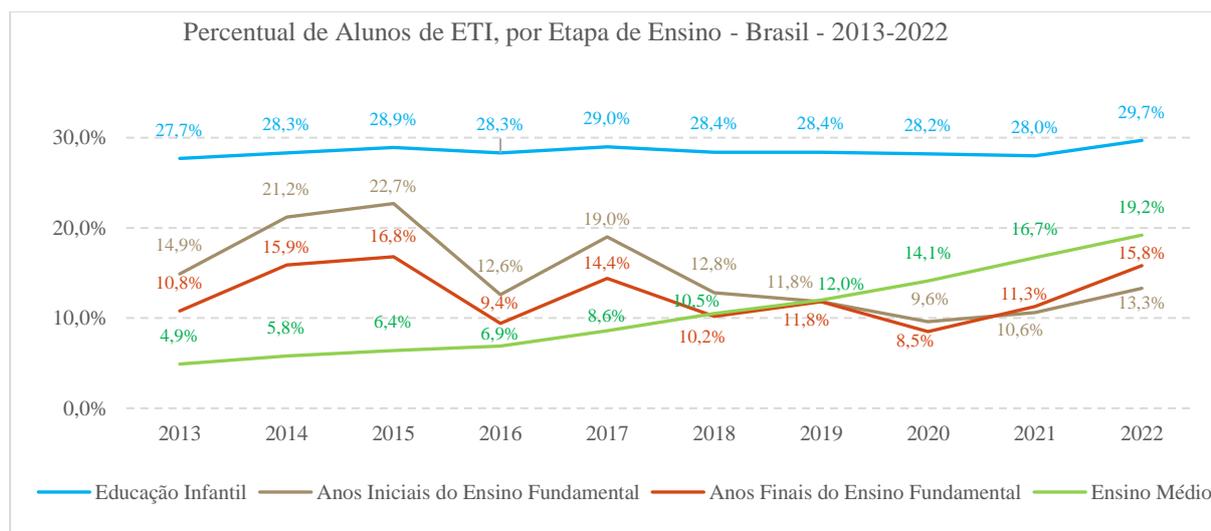
A análise das informações indica um aumento de 6,8 pontos percentuais (p.p.) e um crescimento médio de 3,4 p.p. para que, em um período de 2 anos, se alcance 25% dos alunos das escolas públicas com matrícula em tempo integral.

Ainda, para alcançar, até 2024, a meta de 50% das escolas públicas da educação básica com pelo menos 25% dos alunos do público-alvo, em jornada de tempo integral, será necessário um crescimento de 23 p.p. nos próximos 2 anos, equivalente a 11,5 p.p. por ano, em média.

Decerto é um enorme desafio a ser enfrentado, considerando o desempenho ao longo dos 8 anos de vigência do PNE 2014-2024, tão somente 0,6% (quanto ao índice de alunos, de 17,6% em 2014) e -2,0% (quanto ao índice de escolas, de 29,0% em 2014).

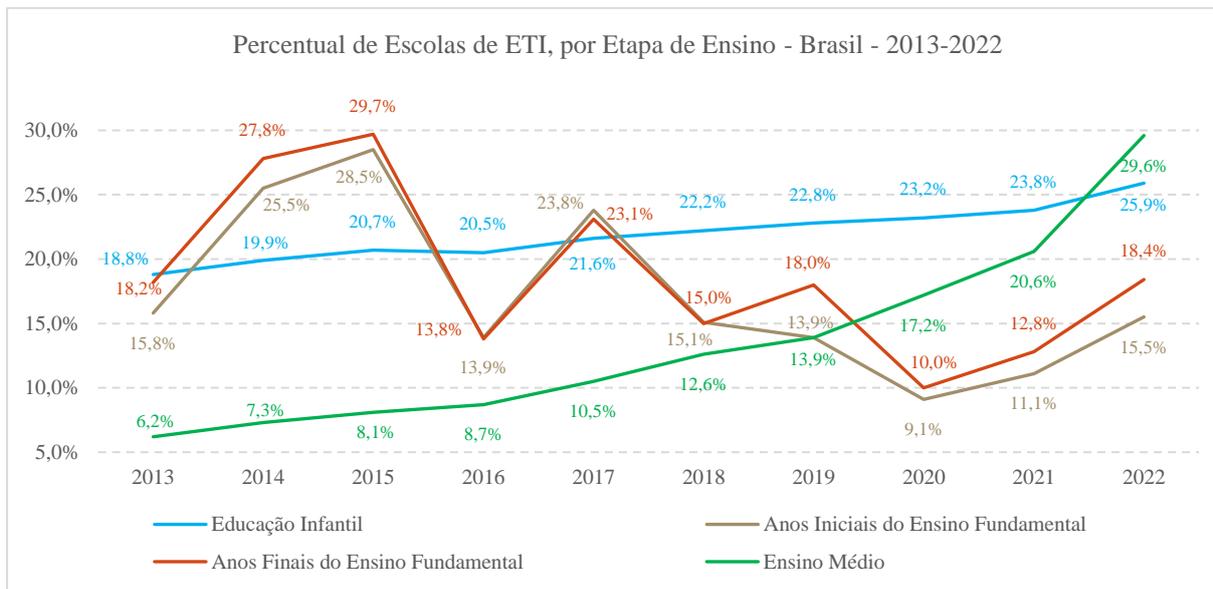
Além disso, o detalhamento desses números também evidencia diferenças significativas na cobertura de cada uma das etapas de ensino.

É possível notar, por exemplo, que a educação infantil possui o índice de 29,7% de alunos em escolas de tempo integral, em 2022. Por outro lado, o conjunto de alunos dos anos iniciais do ensino fundamental representam apenas 13,3% do público-alvo (BRASIL).



Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

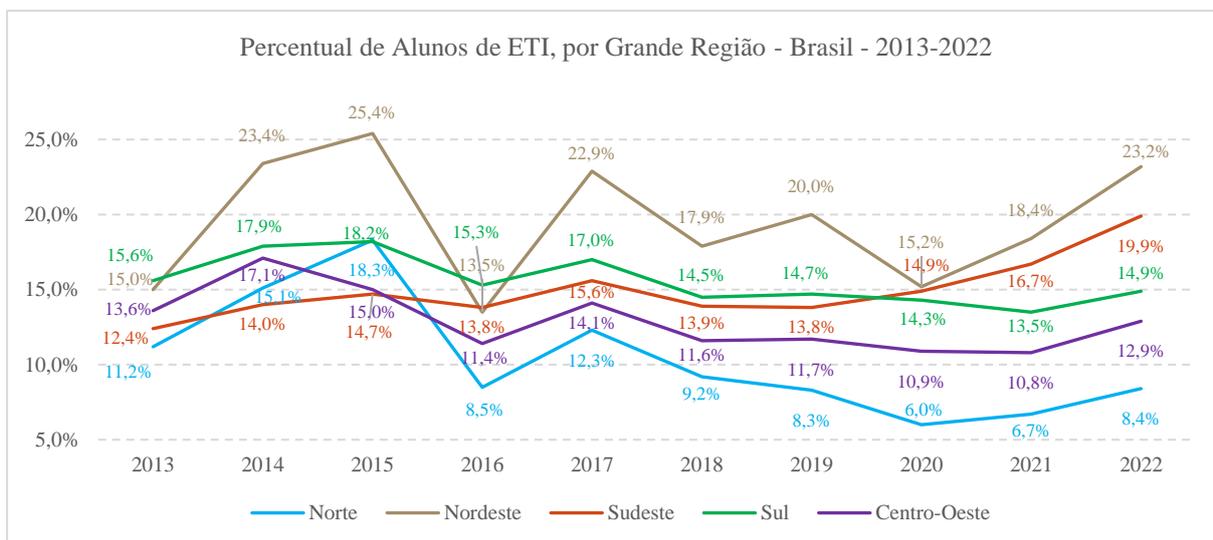
No que tange a adequação das escolas públicas, o cenário não é muito diferente:



Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

O quadro retro evidencia que o ensino médio possui 29,6% das escolas com 25% dos alunos em tempo integral. Já as escolas que ministram os anos iniciais do ensino fundamental nas condições almeçadas representam apenas 15,5% do total.

Por derradeiro, o Painel de Monitoramento também aponta grandes distâncias na cobertura do Tempo Integral entre regiões do país (2022) - Nordeste (23,2%), Sudeste (19,9%), Sul (14,9%), Centro-Oeste (12,9%) e Norte (8,4%). Na análise da série histórica de 2014-2022 observa-se o aumento da desigualdade regional no país.

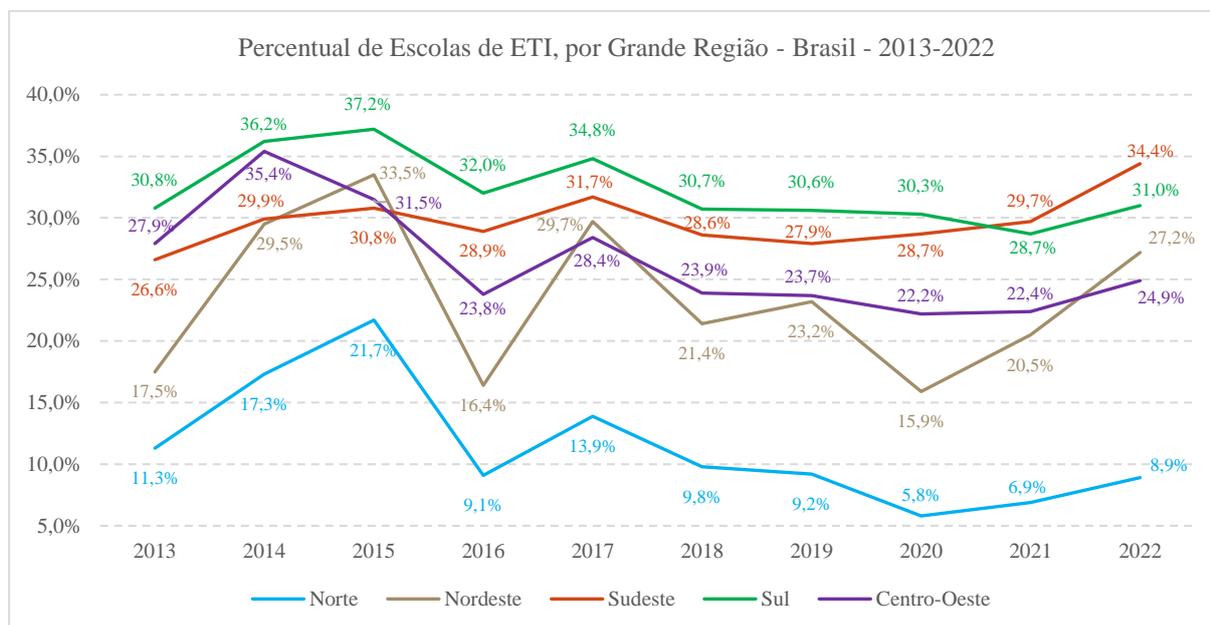


Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

Considerando o número de estabelecimento com oferta de jornada ampliada, temos: Sudeste (34,4%), Sul (31%), Nordeste (27,2%), Centro-Oeste (24,9%) e Norte (8,9%).



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

Na análise da série histórica de 2014-2022, também é possível observar a desigualdade existente entre os Estados.

Quanto ao índice por cobertura de alunos, os destaques na margem inferior são os Estados de Rondônia (5,0%), Amapá (5,4%) e Pará (6,6%). Na outra margem estão os Estados do Ceará (36,9%), Piauí (32,9%) e Maranhão (28,1%):

| Brasil/ Região/ UF  | 2013              |                  |              | 2022              |                  |              |
|---------------------|-------------------|------------------|--------------|-------------------|------------------|--------------|
|                     | Público ETI       | Alunos ETI       | Alunos ETI   | Público ETI       | Alunos ETI       | Alunos ETI   |
|                     | N                 | N                | %            | N                 | N                | %            |
| <b>Brasil</b>       | <b>37.362.037</b> | <b>5.064.276</b> | <b>13,6%</b> | <b>35.222.556</b> | <b>6.419.014</b> | <b>18,2%</b> |
| Norte               | 4.186.884         | 469.652          | 11,2%        | 4.052.198         | 342.000          | 8,4%         |
| Rondônia            | 363.791           | 62.642           | 17,2%        | 324.415           | 16.126           | 5,0%         |
| Acre                | 226.484           | 28.906           | 12,8%        | 217.797           | 17.619           | 8,1%         |
| Amazonas            | 982.752           | 114.409          | 11,6%        | 981.411           | 77.163           | 7,9%         |
| Roraima             | 123.260           | 2.140            | 1,7%         | 153.339           | 11.479           | 7,5%         |
| Pará                | 1.955.883         | 156.304          | 8,0%         | 1.868.660         | 122.592          | 6,6%         |
| Amapá               | 183.821           | 22.087           | 12,0%        | 174.108           | 9.488            | 5,4%         |
| Tocantins           | 350.893           | 83.164           | 23,7%        | 332.468           | 87.533           | 26,3%        |
| Nordeste            | 11.073.661        | 1.663.432        | 15,0%        | 9.985.143         | 2.313.476        | 23,2%        |
| Maranhão            | 1.738.873         | 185.013          | 10,6%        | 1.515.350         | 425.754          | 28,1%        |
| Piauí               | 712.701           | 68.332           | 9,6%         | 634.680           | 208.878          | 32,9%        |
| Ceará               | 1.704.331         | 319.412          | 18,7%        | 1.602.131         | 590.579          | 36,9%        |
| Rio Grande do Norte | 633.466           | 115.689          | 18,3%        | 572.598           | 45.403           | 7,9%         |
| Paraíba             | 709.968           | 153.074          | 21,6%        | 673.214           | 184.429          | 27,4%        |
| Pernambuco          | 1.634.005         | 335.824          | 20,6%        | 1.472.175         | 301.079          | 20,5%        |
| Alagoas             | 685.965           | 78.255           | 11,4%        | 599.705           | 123.760          | 20,6%        |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



|                    |            |           |       |            |           |       |
|--------------------|------------|-----------|-------|------------|-----------|-------|
| Sergipe            | 410.758    | 46.558    | 11,3% | 379.102    | 73.980    | 19,5% |
| Bahia              | 2.843.594  | 361.275   | 12,7% | 2.536.188  | 359.614   | 14,2% |
| Sudeste            | 14.327.957 | 1.775.360 | 12,4% | 13.334.727 | 2.648.469 | 19,9% |
| Minas Gerais       | 3.685.844  | 443.904   | 12,0% | 3.319.062  | 505.931   | 15,2% |
| Espírito Santo     | 721.950    | 67.137    | 9,3%  | 710.934    | 92.921    | 13,1% |
| Rio de Janeiro     | 2.369.967  | 452.352   | 19,1% | 2.253.441  | 405.153   | 18,0% |
| São Paulo          | 7.550.196  | 811.967   | 10,8% | 7.051.290  | 1.644.464 | 23,3% |
| Sul                | 5.058.002  | 787.705   | 15,6% | 5.028.325  | 750.569   | 14,9% |
| Paraná             | 2.021.364  | 303.365   | 15,0% | 1.961.173  | 320.312   | 16,3% |
| Santa Catarina     | 1.203.874  | 200.563   | 16,7% | 1.354.516  | 205.191   | 15,1% |
| Rio Grande do Sul  | 1.832.764  | 283.777   | 15,5% | 1.712.636  | 225.066   | 13,1% |
| Centro-Oeste       | 2.715.533  | 368.127   | 13,6% | 2.822.163  | 364.500   | 12,9% |
| Mato Grosso do Sul | 539.635    | 72.461    | 13,4% | 550.240    | 82.253    | 14,9% |
| Mato Grosso        | 682.451    | 107.308   | 15,7% | 745.476    | 68.989    | 9,3%  |
| Goiás              | 1.078.714  | 158.341   | 14,7% | 1.121.579  | 186.194   | 16,6% |
| Distrito Federal   | 414.733    | 30.017    | 7,2%  | 404.868    | 27.064    | 6,7%  |

Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

Quanto ao índice por cobertura de escolas, os destaques na margem inferior são os Estados do Acre (3,8%), Amapá (4,5%) e Rondônia (6,6%). Na outra margem estão os Estados do Ceará (46,3%), São Paulo (43,7%) e Mato Grosso do Sul (34,8%):

| Brasil/ Região/ UF  | 2013        |             |             | 2022        |             |             |
|---------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
|                     | Público ETI | Escolas ETI | Escolas ETI | Público ETI | Escolas ETI | Escolas ETI |
|                     | N           | N           | %           | N           | N           | %           |
| Brasil              | 149.760     | 31.878      | 21,3%       | 135.195     | 36.449      | 27,0%       |
| Norte               | 21.743      | 2.450       | 11,3%       | 20.105      | 1.791       | 8,9%        |
| Rondônia            | 1.178       | 233         | 19,8%       | 1.021       | 67          | 6,6%        |
| Acre                | 1.631       | 204         | 12,5%       | 1.474       | 56          | 3,8%        |
| Amazonas            | 5.208       | 441         | 8,5%        | 4.987       | 364         | 7,3%        |
| Roraima             | 740         | 26          | 3,5%        | 822         | 75          | 9,1%        |
| Pará                | 10.679      | 1.005       | 9,4%        | 9.618       | 706         | 7,3%        |
| Amapá               | 762         | 80          | 10,5%       | 764         | 34          | 4,5%        |
| Tocantins           | 1.545       | 461         | 29,8%       | 1.419       | 489         | 34,5%       |
| Nordeste            | 61.331      | 10.749      | 17,5%       | 48.876      | 13.274      | 27,2%       |
| Maranhão            | 12.190      | 1.241       | 10,2%       | 10.252      | 3.138       | 30,6%       |
| Piauí               | 5.341       | 465         | 8,7%        | 3.641       | 1.254       | 34,4%       |
| Ceará               | 6.821       | 1.932       | 28,3%       | 5.764       | 2.671       | 46,3%       |
| Rio Grande do Norte | 3.141       | 702         | 22,3%       | 2.685       | 249         | 9,3%        |
| Paraíba             | 4.747       | 1.155       | 24,3%       | 3.757       | 1.107       | 29,5%       |
| Pernambuco          | 7.353       | 1.830       | 24,9%       | 5.859       | 1.032       | 17,6%       |
| Alagoas             | 2.678       | 502         | 18,7%       | 2.287       | 684         | 29,9%       |



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



|                    |        |        |       |        |        |       |
|--------------------|--------|--------|-------|--------|--------|-------|
| Sergipe            | 1.894  | 340    | 18,0% | 1.603  | 469    | 29,3% |
| Bahia              | 17.166 | 2.582  | 15,0% | 13.028 | 2.670  | 20,5% |
| Sudeste            | 39.577 | 10.543 | 26,6% | 39.281 | 13.506 | 34,4% |
| Minas Gerais       | 12.613 | 2.546  | 20,2% | 11.759 | 2.958  | 25,2% |
| Espírito Santo     | 2.937  | 426    | 14,5% | 2.663  | 487    | 18,3% |
| Rio de Janeiro     | 6.365  | 2.298  | 36,1% | 6.546  | 2.059  | 31,5% |
| São Paulo          | 17.662 | 5.273  | 29,9% | 18.313 | 8.002  | 43,7% |
| Sul                | 19.569 | 6.029  | 30,8% | 19.225 | 5.962  | 31,0% |
| Paraná             | 7.093  | 2.178  | 30,7% | 7.258  | 2.355  | 32,4% |
| Santa Catarina     | 5.012  | 1.699  | 33,9% | 4.846  | 1.626  | 33,6% |
| Rio Grande do Sul  | 7.464  | 2.152  | 28,8% | 7.121  | 1.981  | 27,8% |
| Centro-Oeste       | 7.540  | 2.107  | 27,9% | 7.708  | 1.916  | 24,9% |
| Mato Grosso do Sul | 1.249  | 418    | 33,5% | 1.340  | 466    | 34,8% |
| Mato Grosso        | 2.251  | 638    | 28,3% | 2.254  | 351    | 15,6% |
| Goiás              | 3.406  | 989    | 29,0% | 3.458  | 1.019  | 29,5% |
| Distrito Federal   | 634    | 62     | 9,8%  | 656    | 80     | 12,2% |

Fonte: Censo da Educação Básica/Inep (2013-2022).

## **7. ÍNDICE DE EFETIVIDADE DA GESTÃO MUNICIPAL (IEGM)**

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) é uma ferramenta desenvolvida pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) para avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas municipais. Baseia-se em sete dimensões da gestão pública: educação, saúde, planejamento, gestão fiscal, meio ambiente, cidades protegidas e governança em tecnologia da informação. Através de questionários e dados governamentais, o IEGM fornece uma classificação que varia de A (altamente efetivo) a C (baixo nível de adequação), ajudando a identificar pontos fortes e oportunidades de melhoria na gestão municipal (TCESP).

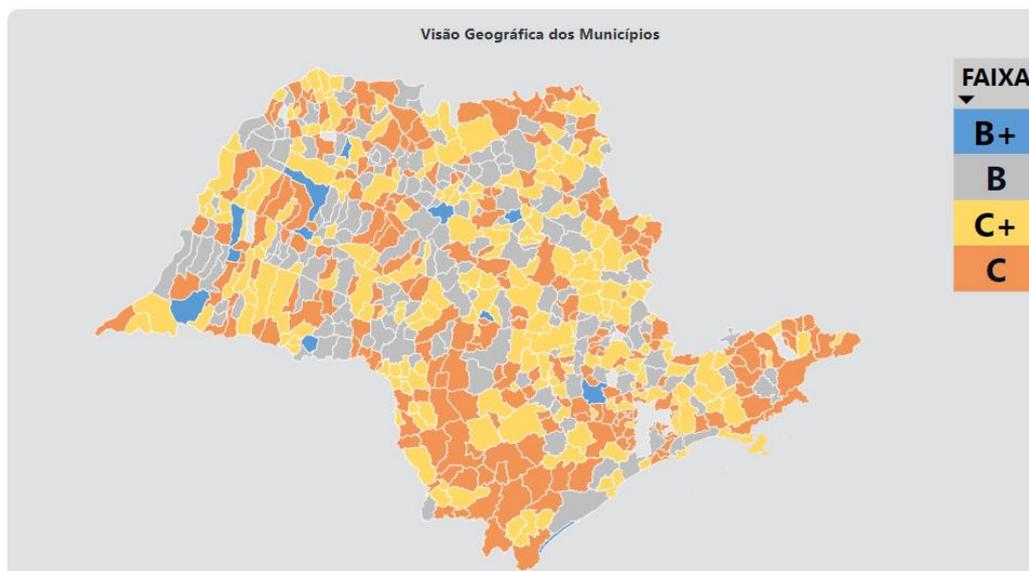
É importante ressaltarmos que, em tempos modernos, a fiscalização dos governos se expandiu para além da simples verificação da conformidade com as normas orçamentárias e de regularidade dos gastos. Hoje, os cidadãos, munidos de uma consciência democrática mais aguçada, exigem transparência e responsabilidade dos gestores públicos. Eles demandam informações claras e acessíveis que permitam avaliar não apenas a legalidade, mas a efetividade das ações governamentais. Isso vai além da análise de dados financeiros, abrangendo também a avaliação da implementação de políticas públicas e do seu impacto real na sociedade. Essa demanda crescente por transparência e prestação de contas reflete a maturidade democrática e reafirma a necessidade de órgãos de controle como os Tribunais de Contas, que devem se adaptar para atender a essas expectativas, fornecendo análises abrangentes e informações significativas sobre o desempenho dos governos.



Isso reflete a importância das práticas do IEGM para a coletividade no estado de São Paulo, bem como para o restante do país, uma vez que o IEGM passou a ser adotado pelos demais Tribunais de Contas do Brasil.

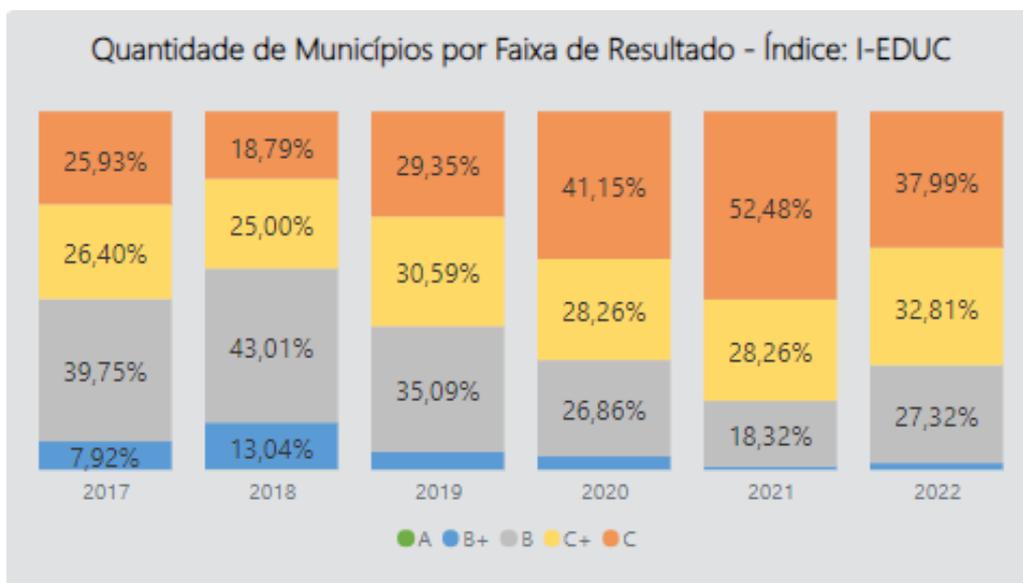
Quanto à dimensão do ensino público, o I-Educ é um índice específico voltado para a análise da gestão da educação nos municípios, abrangendo aspectos como infraestrutura e adequação de instalações escolares, qualidade do ensino, qualificação dos professores, entre outros. Os resultados fornecidos pelo I-Educ auxiliam tanto na identificação de falhas e necessidades como na elaboração de políticas públicas efetivas para a melhoria da educação (TCESP).

Dados mais recentes apresentados, relativos ao ano de 2022, indicam que a situação associada à infraestrutura e à qualidade do ensino nos municípios paulistas também é preocupante. Das 637 entidades municipais que responderam ao questionário e cujos resultados estão disponíveis, a distribuição da classificação encontra-se na seguinte proporção: 0 (zero) municípios pontuam na faixa A (altamente efetiva); 12 (doze) na faixa B+ (muito efetiva); 174 na faixa B (efetiva); 209 na Faixa C+ (em fase de adequação) e 242 na faixa C (baixo nível de adequação):



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2023).

Outra constatação importante é o desempenho histórico das entidades ao longo dos últimos 6 exercícios examinados. Os dados indicam que, em 2022, o número de municípios em situação de adequação das políticas educacionais (29,2% nas faixas A e B) representa um retrocesso quando comparado ao ano de 2007 (47,67% nas faixas A e B):



Fonte: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (2023).

Por oportuno, é importante esclarecermos que os resultados em tela não são definitivos, podendo apresentar alterações na medida em que as unidades de Fiscalização do TCESP avançam no processo de validação das respostas dadas pelos jurisdicionados (atividade em andamento até o momento da conclusão do presente artigo).

Vale destacar, ainda, que o IEGM não se limita a coletar dados. Ele também é usado como uma ferramenta de accountability (responsabilização) e transparência, já que os resultados, quando oficialmente concluídos, são considerados na apreciação das prestações de contas dos gestores municipais e, também, são publicados e disponibilizados para o público. Isso permite que os cidadãos, os gestores públicos e outras partes interessadas avaliem o desempenho da gestão pública municipal em diferentes áreas.

## 8. DA ATUAÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

De acordo com a Constituição Federal de 1988, os Tribunais de Contas possuem o dever de fiscalizar a execução financeira, orçamentária, contábil, patrimonial e operacional da administração pública do país, incluindo o setor da educação. O texto constitucional atribui a esses órgãos o poder de julgar as contas de administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, avaliando a legalidade, legitimidade e economicidade de tais operações (artigos 70 e 71).

Sendo assim, os Tribunais de Contas têm um papel fundamental na estrutura democrática do Brasil, sendo responsáveis por assegurar a correta aplicação dos recursos públicos, inclusive no âmbito educacional. Sua atuação se estende a todas as esferas da administração, sejam elas federal, estadual ou municipal, respeitando, claro, o âmbito de ação em cada nível de governo.

Neste contexto, a importância desses órgãos para a consolidação da “educação integral” e da “escola em tempo integral” é inegável e decisiva para assegurar que os recursos



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



destinados a essas políticas públicas sejam corretamente aplicados. Eles examinam, por exemplo, se os valores previstos nos orçamentos públicos para a expansão das horas de ensino e a ampliação da infraestrutura escolar estão sendo devidamente utilizados e, se necessário, realizam auditorias e inspeções para verificar a efetivação desses investimentos.

Para além da fiscalização financeira e orçamentária, os Tribunais de Contas também têm a responsabilidade de avaliar a gestão contábil e patrimonial dos recursos aplicados na educação. Isso significa que eles analisam se a contabilização dos gastos está sendo feita de forma correta e transparente, se os bens adquiridos ou melhorados com os recursos públicos estão sendo devidamente registrados e se o patrimônio público está sendo preservado.

Os Tribunais de Contas também exercem um papel crucial na fiscalização das políticas públicas de educação, avaliando se elas estão em consonância com as diretrizes legais e normativas, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE). Nesse sentido, esses órgãos atuam para verificar se a educação integral e a escola em tempo integral estão sendo implementadas de acordo com os parâmetros e metas estabelecidos nessas e em outras legislações pertinentes.

Além disso, por meio da avaliação operacional, os Tribunais de Contas buscam verificar se as ações implementadas pelo poder público estão alcançando os resultados esperados. Ou seja, se os investimentos feitos na educação integral e na escola em tempo integral estão efetivamente contribuindo para a melhoria da qualidade da educação, para a promoção do desenvolvimento integral dos estudantes e para a redução das desigualdades educacionais.

Por fim, é importante ressaltar que a atuação dos Tribunais de Contas não se encerra com a fiscalização e a avaliação das políticas públicas de educação. Esses órgãos têm também o poder de aplicar sanções aos gestores que não cumprirem suas obrigações, além de recomendarem melhorias nas políticas e ações de educação integral e de escola em tempo integral, contribuindo assim para o aperfeiçoamento constante das práticas e das políticas educacionais no país.

Neste contexto, em observância às competências constitucionalmente delegadas e ao cumprimento do seu objetivo institucional, importante mencionar que o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), por meio de suas Diretorias de Fiscalização e Unidades Regionais, realiza, concomitantemente, o acompanhamento contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional dos 644 municípios localizados no Estado, emitindo relatórios anuais para todos, priorizando o emprego de seus recursos e de suas ações às administrações municipais que apresentam maiores riscos, viabilizando, assim, o aprofundamento de suas análises em aspectos importantes do ciclo de políticas públicas, como planejamento, execução, monitoramento e avaliação, inclusive das políticas educacionais.

Portanto, a atuação dos Tribunais de Contas é uma ferramenta social indispensável para garantir que a educação integral e a escola em tempo integral sejam implementadas de forma eficiente, eficaz e efetiva, assegurando que todos os estudantes brasileiros tenham acesso a uma educação de qualidade.



## 9. CONCLUSÃO

---

Ao longo do presente texto procuramos demonstrar que o movimento em direção à educação integral no Brasil é uma jornada complexa, repleta de desafios que precisam ser enfrentados (TODOS PELA EDUCAÇÃO, 2015). Um dos maiores desafios é a necessidade de financiamento elevado. Para assegurar que todas as crianças e jovens possam usufruir deste modelo de ensino, é imprescindível um investimento consistente e eficiente em infraestrutura. Isso inclui expansão e aprimoramento das instalações escolares, aquisição de recursos didáticos adequados, alimentação saudável para os alunos, entre outros aspectos que exigem sólido suporte fiscal.

Outro desafio fundamental é a necessidade de um corpo docente suficientemente numeroso e adequadamente qualificado. A implementação deste modelo de ensino implica em um aumento no número de horas que os alunos passam na escola, conseqüentemente necessitando de um quadro de profissionais mais amplo. Além disso, os educadores devem estar preparados para adotar uma abordagem pedagógica diferenciada que promova o desenvolvimento integral do aluno, agregando não apenas a obtenção de conhecimentos acadêmicos, mas também o fortalecimento de habilidades socioemocionais, a consciência civil e a valorização de práticas culturais diversas.

O terceiro desafio é a transformação das práticas pedagógicas. A educação integral requer um currículo e uma programação reestruturados, que contemplem todos os aspectos do desenvolvimento do aluno. Isso pode exigir tempo e esforço significativos, mas é fundamental para a eficácia da educação integral.

O quarto desafio correlaciona-se ao envolvimento da comunidade e das famílias. A educação integral ultrapassa as fronteiras do contexto escolar e se configura como um projeto acadêmico, político e comunitário (PARENTE; HERRERO). É preciso lembrar que a jornada ampliada tem como contrapartida menos tempo do educando com suas famílias. Por isso, para que seja eficaz, é essencial que as famílias e a comunidade estejam envolvidas e comprometidas com a formulação e avaliação das políticas de educação, algo que pode ser particularmente desafiador em comunidades onde a cultura de participação não é forte.

O quinto desafio diz respeito à necessidade de adaptar as políticas públicas e os sistemas de gestão educacional à educação integral. É fundamental a criação de normas e diretrizes claras, bem como a definição de responsabilidades e a garantia de um fluxo de informação eficiente entre todos os envolvidos. Isso é apoiado por leis, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Plano Nacional de Educação (PNE), que já preveem a adoção de um modelo de educação em tempo integral. Citamos, também como exemplo, a falta de um indicador específico de qualidade da educação integral em todas as suas vertentes, não apenas na acadêmica.

Além disso, conforme pontuado anteriormente, os Tribunais de Contas, como o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP), desempenham um papel crucial na democracia ao assegurar a responsabilização (accountability), transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos. Dentro desse escopo, ferramentas como o Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), implementado pelo TCESP, são instrumentos fundamentais para monitorar e avaliar a efetividade das políticas e atividades públicas municipais. Já o seu



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO**  
**3ª DIRETORIA DE FISCALIZAÇÃO - DF-3.3**



subcomponente I-Educ, especialmente voltado para a educação, fornece um diagnóstico abrangente da gestão educacional, auxiliando no direcionamento de políticas públicas e na identificação de oportunidades de melhoria.

A importância desses órgãos e ferramentas se torna ainda mais evidente no contexto da educação integral em tempo integral, uma vez que a implementação desta abordagem requer um investimento significativo de recursos e um gerenciamento eficiente. Os Tribunais de Contas asseguram a correta aplicação desses recursos, além de avaliarem a efetividade das políticas implementadas. Ao mesmo tempo, por meio do IEGM, podem fornecer dados confiáveis e transparentes que permitam aos cidadãos e outros interessados avaliar o desempenho das políticas, inclusive de educação. Assim, reforçam a democracia, facilitam a participação e o controle social e contribuem para a melhoria contínua do sistema de ensino.

Ao concluirmos, é vital ponderarmos sobre a trajetória já trilhada pelo Brasil no que tange à educação integral e à qualidade do ensino. Desde as primeiras iniciativas nos anos 1930, passando pela inclusão da educação integral na Constituição Federal de 1988, até a sua consolidação nas diretrizes do PNE, a trajetória da educação integral no país tem sido marcada por avanços graduais, apesar das dificuldades. Ainda que haja muitos desafios pela frente, o progresso histórico demonstra um crescente compromisso com este modelo de ensino, requerendo, de todos, consistência e eficiência em suas ações para assegurar uma educação de qualidade das crianças e jovens do país.



## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

---

ALVES, Joana D'Arc Moreira Alves. **Escola de tempo integral: uma reflexão sobre suas contribuições e seus desafios, considerando a diversidade e a inclusão**. Revista Eletrônica do Curso de Pedagogia do Campus Jataí – UFG, Goiás, Brasil, v.2, n. 11, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. **Escola em Tempo Integral**. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/escola-em-tempo-integral>. Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 - Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Brasília, DF, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/LEIS\\_2001/L10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10172.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009 - Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm). Acesso em: 24 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 12.499, de 29 de setembro de 2011 - Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil, e dá outras providências**. Brasília, DF, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/L12499.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.499%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202011.&text=Autoriza%20a%20Uni%C3%A3o%20a%20transferir,infantil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/L12499.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2012.499%2C%20DE%2029%20DE%20SETEMBRO%20DE%202011.&text=Autoriza%20a%20Uni%C3%A3o%20a%20transferir,infantil%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias). Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 - Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências**. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm). Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017 - Altera as Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e 11.494, de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, a Consolidação das Leis**



do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. Brasília, DF, 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2015-2018/2017/lei/113415.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/113415.htm). Acesso em: 25 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 - Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2020/lei/114113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/lei/114113.htm). Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. Ministério da Educação divulga dados sobre a educação básica. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2022/09/ministerio-da-educacao-divulga-dados-sobre-a-educacao-basica>. Acesso em: 13 jul. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. Planejando a Próxima Década – Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação. Brasília, DF, 2014.

BRASIL. Lei nº 14.640, de 31 de julho de 2023. Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera as Leis nºs 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e 14.172, de 10 de junho de 2021. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2023-2026/2023/lei/L14640.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/lei/L14640.htm). Acesso em: 01 ago. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.617, de 07 de julho de 2023. Institui o Programa Escola em Tempo Integral; e altera as Leis nºs 11.273, de 6 de fevereiro de 2006, 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, e 14.172, de 10 de junho de 2021. Brasília, DF, 2023. Disponível em: [https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158654?\\_gl=1\\*idckjf\\*\\_ga\\*NDgzNTY5NDg3LjE2OTA4MTgyMzg.\\*\\_ga\\_CW3ZH25XMK\\*MTY5MDgxODIzOC4xLjAuMTY5MDgxODIzOC4wLjAuMA](https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/158654?_gl=1*idckjf*_ga*NDgzNTY5NDg3LjE2OTA4MTgyMzg.*_ga_CW3ZH25XMK*MTY5MDgxODIzOC4xLjAuMTY5MDgxODIzOC4wLjAuMA). Acesso em: 31 jul. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação – PNE. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojOGY5NWUyMDMtYzc0Mi00Y2Y5LTk3MmEtNTljMjY2NjNWExIiwidCI6IjI2ZjczODk3LWM4YWVtNGIxZS05NzhmLWVhNGMwNzc0MzRiZiJ9>. Acesso em: 29 jul. 2023.

BRASIL, Ministério da Educação. Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2022. Brasília, DF, 2022.

BRASIL, Ministério da Educação. Relatório Brasil no PISA 2018. Brasília, DF, 2020.

CENTRO DE REFERÊNCIA EM EDUCAÇÃO INTEGRAL; MOVE. Caderno Avaliação na Educação Integral – Elaboração de novos referenciais para políticas e programas. [s.l.], [2019?].



DA SILVA, B. A. R., DA COSTA COELHO, L. M. C., MOEHLECKE, S. **Direito à educação integral e(m) tempo integral: normativas, princípios orientadores e indicadores para monitoramento.** Cadernos de Pesquisa, São Luís, v. 28, n. 1, jan./mar, 2021.

GOMES, Irene; FERREIRA, Igor. **Em 2022, analfabetismo cai, mas continua mais alto entre idosos, pretos e pardos e no Nordeste.** Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37089-em-2022-analfabetismo-cai-mas-continua-mais-alto-entre-idosos-pretos-e-pardos-e-no-nordeste>. Acesso em: 13 jul. 2023.

GUARÁ, Maria F. Rosa. **É imprescindível educar integralmente.** Cadernos Cenpec: Educação Integral, n.2, São Paulo: Cenpec, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua – Educação 2022.** Brasília, DF, 2022.

MENEZES, J. S. S. **Educação em tempo integral: direito e financiamento.** Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 137-152, jul/set. 2012.

PARENTE, Cláudia da Mora Darós; HERRERO, Luján Lázaro. Educação em tempo integral e mais tempo na escola: estratégias de brasil e espanha. InterMeio: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande, MS, v. 25, n. 50, p. 31-56, jul./dez. 2019.

RIOS, Terezinha Azeredo. **Compreender e ensinar: por uma docência de melhor qualidade.** São Paulo: Cortez, 2006.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Educação integral: um caminho para a qualidade e a equidade na educação pública.** Brasil, 2015.

SÔNEGO, Fabricia; GAMA, Maria Eliza Rosa. **A escola na perspectiva da educação integral.** Rev. Gest. Aval. Educ. Santa Maria v. 7 n. 14 Jan./abr. 2018 p. 135-145.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (TCESP). **Índice de efetividade da gestão municipal.** São Paulo, 2023.