

FINANCIAMENTO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIO DA PERIFERIA DO RIO DE JANEIRO NOS ANOS 2010, 2011 E 2012

FINANCING OF THE MORE EDUCATION PROGRAM IN THE MUNICIPALITY OF THE RIO DE JANEIRO PERIPHERY IN THE YEARS 2010, 2011 AND 2012

Márcia Lucas de Oliveira

Docente da Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro e Prefeitura de São Gonçalo/RJ

Lúcia Velloso Maurício

Docente da Faculdade de Formação de Professores da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Consultora da Fundação Darcy Ribeiro

E-mail: luciaaveloso.uerj@gmail.com

O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E A EDUCAÇÃO INTEGRAL

A construção do direito à educação no Brasil deu-se de forma não linear e sob disputa de diversos interesses, dentre eles os interesses da sociedade civil organizada, do capital e dos órgãos financeiros internacionais. Neste sentido não se trata de um direito concedido pelas elites ou pelo Estado, mas um direito conquistado por mobilização da sociedade civil, que vem se empenhando na construção de uma sociedade menos desigual, questionando a lógica do Estado e do mercado.

Neste percurso histórico, destacaram-se importantes educadores por sua participação na esfera da sociedade civil e também na esfera do Estado. Dentre eles, estão Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, que sempre enfatizaram a necessidade de reestruturação da escola com vistas não só à ampliação do número de vagas, mas ações capazes de gerar significativas mudanças nas práticas em busca da formação integral do aluno. Para isso propunham uma escola de

tempo integral. Ambos educadores são ícones de experiências em educação integral em tempo integral em diferentes momentos do século XX.

Atualmente, na tentativa de implantar práticas de educação integral, o Programa Mais Educação (PME) foi formulado pelo governo federal para a oferta de Educação Integral em tempo integral. Sua proposição se deu na busca pela garantia de direitos dos alunos a uma educação de qualidade e das exigências relativas ao cumprimento do plano Nacional de Educação de 2001, que estabelecia na meta 21 a ampliação progressiva da jornada escolar num período mínimo de sete horas diárias com professores e funcionários suficientes. Sua finalidade era fomentar a educação integral em tempo integral por meio do financiamento de oficinas específicas.

Este programa foi criado pela Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007), regulamentado pelo Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010). O valor necessário para a execução deste Programa representava quantia vultosa para o governo federal, pois conforme dados documentais enviados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), apenas para a cidade do município pesquisado, foram repassados nos anos de 2010, 2011, e 2012, por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE/ Educação Integral, aproximadamente R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais). Além destes recursos, os entes federados também colaboravam, a título de contrapartida, com o pagamento de coordenadores do programa, bem como de pequenas despesas oriundas da ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola tais como: energia elétrica, água e manutenção de equipamentos, que são de responsabilidade de cada estado ou município que o executa.

Considerando os objetivos do programa, os valores recebidos e a necessidade de análise do uso de recursos enviados pelo FNDE com vistas a contribuir para seu aperfeiçoamento no âmbito municipal, a pesquisa que deu origem a este artigo tentou responder como foram utilizados os recursos financeiros do Programa Mais Educação no município pesquisado, e se as escolas se apropriaram dos critérios de utilização dos recursos definidos pelo FNDE. Assim realizou-se uma pesquisa de campo com objetivo de investigar o financiamento do Programa Mais Educação nos anos de 2010, 2011 e 2012 em um município da periferia do Rio de Janeiro para analisar a utilização dos recursos financeiros recebidos por meio do PDDE/ Educação Integral/ PME no período

de 2010 a 2012, em três escolas deste município. Analisamos a relação entre as oficinas selecionadas e a utilização dos recursos financeiros; levantamos as fontes dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do Programa Mais Educação, nas 03 escolas em questão, no período anteriormente citado; e verificamos a existência de acompanhamento e controle dos recursos do PME no âmbito do município neste mesmo período.

A escolha deste período se deu por dois fatores: o fato do programa ter sido plenamente executado em quase todas as escolas deste município, visto que a partir daí houve um retrocesso na execução do programa por redução de repasse de verbas do governo federal e pelo fato dos maiores recursos financeiros enviados para o município estarem neste período de 2010 a 2012. Foi neste período que exerci a função de coordenadora do PME neste município e muito me inquietava o fato de não ter acesso às informações relativas à utilização dos recursos financeiros pelos gestores e sua adequação às orientações definidas pelo FNDE para este programa.

EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL

A aprendizagem tem início desde o nascimento e continua ao longo de toda a vida. Assim, aprendemos com nossa família, aprendemos com a escola, aprendemos em espaços formais e informais. Neste contexto a educação formal tem grandes contribuições para o desenvolvimento humano. No Brasil a ampliação da jornada escolar tem passado por experiências descontínuas. Entretanto, pensar na ampliação da jornada escolar, ou seja, na implantação de escolas de tempo integral, só faz sentido, se considerarmos uma concepção de *educação integral* com a perspectiva de que o horário estendido represente uma ampliação de oportunidades e situações, que promovam aprendizagens significativas e emancipadoras.

Este princípio da educação integral deve estar presente no Projeto Político Pedagógico das escolas em tempo integral, sendo operacionalizado por meio da ampliação da jornada escolar que oferte atividades que venham a atingir os objetivos da formação integral do aluno, oportunizando vivências de experiências múltiplas que superem a padronização presente nas escolas tradicionais.

Coelho e Menezes (2007) afirmam que os princípios da educação constantes na Constituição de 1988 já revelavam a presença da concepção de

educação integral, apesar de não haver menção explícita ao termo. A perspectiva de uma *educação integral em tempo integral* expressou-se por meio da promulgação de legislação específica. Logo, podemos mencionar a referência do Estado à educação integral presente nos artigos 205, 208 e 227 da Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Lei nº 8.069/1990). Também encontramos alusão à ampliação da jornada em tempo integral no artigo 34, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN, nº 9.394/1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE, Lei nº 10.172/2001).

Além dos dispositivos legais acima apresentados, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, em seu 10º artigo, considera o tempo integral como um dos tipos de matrículas com diferenciação das ponderações para distribuição proporcional de recursos e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do decreto nº 6.253/2007, em seu artigo 4º definiu a duração do tempo integral (MOLL, 2012).

Nas escolas públicas brasileiras dentre as experiências de Educação Integral em Tempo Integral, podemos destacar três propostas bastante conhecidas que se transformaram em realidade: a que criou o Centro Educacional Carneiro Ribeiro (CECR), em Salvador, na década de 1950, implantado por Anísio Teixeira, conhecida como Escola Parque. Em 1960, dez anos depois, uma nova experiência de escola pública de tempo integral é inaugurada em Brasília, o complexo Escola Classe/Parque, a escola tão sonhada por Anísio Teixeira e os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), no Rio de Janeiro, nas décadas de 1980-1990, implantados por Darcy Ribeiro (SOUZA, 2014). A filosofia destes trabalhos estimulou a elaboração de outras políticas de educação integral no Brasil, dentre elas o Programa Mais Educação (PME).

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA: O DIREITO À EDUCAÇÃO

A garantia do direito à educação envolve diferentes entes federados em discussões sobre seu financiamento. No Brasil, a ideia de educação enquanto obrigatoriedade surgiu desde a época do Império (século XIX) na Constituição Federal de 1824 (SAVIANI, 2013). De acordo com Menezes (2008), uma aná-

lise do percurso histórico do financiamento da educação no que se refere às vinculações constitucionais, ou seja a determinação de percentual mínimo de recursos financeiros a serem aplicados em educação pelos entes federados, nos leva a perceber que nos períodos ditatoriais, ou seja, na CF do Estado Novo em 1937, e na Carta Magna de 1967, as vinculações constitucionais foram revogada. Entretanto no decorrer do tempo, o valor desta vinculação aumentou gradativamente, passando do patamar de 10% relativos à união na Carta Magna de 1934 para 18% na CF de 1988. No que se refere aos estados, esta vinculação que em 1934 era de 20%, chegou ao patamar de 25% na CF de 1988, e os municípios que inicialmente em 1934 tinham uma vinculação de 10% passaram em 1988 à vinculação constitucional de 25%.

O artigo 60 da CF 1988, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, definiu que 50% dos percentuais mínimos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino deveriam ser gastos nos 10 primeiros anos, a partir da promulgação da Constituição, tendo como meta a erradicação do analfabetismo e a universalização do atendimento escolar. Prazo já esgotado há 20 anos e nenhuma das duas metas cumpridas.

A LDBEN nº 9.394/96, em seu artigo 69 ratifica estes percentuais para o uso de recursos financeiros em manutenção e desenvolvimento do ensino, entretanto possibilita aos demais entes federados a ampliação do percentual de 25% desde que tal percentual conste na sua Constituição ou Lei Orgânica. É necessário ainda citar a importância do regime de colaboração nele instituído. A este respeito, Souza, Menezes, Coelho e Bernardo (2017) esclarecem que o regime de colaboração possibilita a integração dos entes federados autônomos, a fim de atingir seus objetivos propostos, evitando assim desagregações possíveis, devido à descentralização característica do regime federativo. Outro fator que merece destaque quando nos referimos ao regime de colaboração é a distribuição de competências para cada ente federado no que se refere à oferta do ensino obrigatório, visto que o uso de recursos públicos deve respeitar tais competências. Souza, Menezes, Coelho e Bernardo (2017) esclarecem que o grande impulso para o fortalecimento do regime de colaboração foi dado a partir da promulgação da emenda constitucional nº 59/2009, possibilitando que o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 avançasse com vistas à construção de um sistema nacional de educação.

Além do exposto, é preciso reconhecer a importância da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, regulamentada pela Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), visando a universalização do ensino fundamental.

Os estudos de Faria (2012) esclarecem que o governo federal deu ao FUNDEF o status de principal reforma no âmbito do financiamento da educação da década de 1990. Posteriormente, a emenda constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006 alterou importantes aspectos da Emenda Constitucional nº 14/96, criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) que se constitui em um fundo de natureza contábil, atuando no âmbito de cada estado, que capta parte dos recursos dos estados e municípios vinculados à educação e redistribui, de acordo com o número de alunos matriculados nas etapas da educação básica (DAVIES, 2012).

Mesmo considerando a importância do FUNDEB no contexto educacional brasileiro, é preciso enfatizar, como nos alertam os estudos de Menezes (2012), o fato de não haver como monitorar a efetiva destinação e uso adequado dos recursos para a oferta de educação em tempo integral, visto que a lei que o criou determina apenas o percentual mínimo de 60% para pagamento de profissionais da Educação, e o restante a ser usado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ficando os recursos destinados à educação integral incluídos entre os gastos com MDE.

Acrescenta-se como fonte de financiamento da educação o Salário-Educação, instituído por meio da Lei nº 4.440 de 27 de outubro de 1964. Trata-se de uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para educação básica pública. Ressaltamos ainda a importância do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para o financiamento da educação pública. Trata-se de uma autarquia federal que tem como principal função prover recursos e executar ações para o desenvolvimento da educação, procurando garantir um ensino de qualidade a todos os brasileiros.

O FNDE é responsável pela administração do FUNDEB: ele divulga as previsões de recursos para o próximo período e o valor que cada município e

estado vão receber, dependendo da arrecadação e do número de matrículas da rede. Segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), o FNDE mantém inúmeros programas. Dentre eles destacamos o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) criado em 1995. Este programa consiste na transferência de recursos às escolas públicas da educação básica das redes estaduais e municipais, bem como do Distrito Federal, com mais de 20 alunos e às escolas de educação especial mantidas por organizações não governamentais. Os recursos são repassados de forma suplementar, diretamente às escolas a fim de que possam cobrir despesas com custeio e capital. Dentre os programas financiados pelo FNDE encontra-se o Programa Mais Educação, este último, objeto desta pesquisa.

PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E SUA OPERACIONALIZAÇÃO EM UM MUNICÍPIO DA PERIFERIA DO RIO DE JANEIRO

O Programa Mais Educação, financiado por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola do FNDE, integra as ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), como uma estratégia do Governo Federal para induzir a ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da Educação Integral. Trata-se de um programa intersetorial que englobava, quando foi criado, além do Ministério da Educação, o Ministério dos Esportes, do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, da Ciência e Tecnologia e também a Secretaria Nacional de Juventude e a Assessoria Especial da Presidência da República. Sua efetiva execução foi iniciada no ano de 2008, visando atender, em primeiro momento, as escolas estaduais e municipais localizadas em territórios com elevados índices de vulnerabilidade social e com baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O programa se efetivava pela oferta de oficinas, organizadas em macrocampos, escolhidas pela escola: Acompanhamento Pedagógico; Meio Ambiente; Esporte e Lazer; Direitos Humanos em Educação; Cultura e Artes; Cultura Digital; Promoção da Saúde; Educomunicação; Investigação no Campo das Ciências da Natureza; Educação Econômica, ministradas por monitores no contraturno de escolarização dos alunos.

O município estudado localiza-se na Região Metropolitana do Rio de Janeiro que atende à maioria dos critérios expostos no Manual de Educação

Integral/2008, para obtenção de apoio financeiro para a execução deste programa. Assim, o município foi contemplado, em 2008, com o Programa Mais Educação (PME) em 7 escolas. Posteriormente o município teve um aumento significativo no número de escolas contempladas de forma que, de 2010 a 2016, foi expandido para 70% das escolas municipais.

Entre os anos de 2010 e 2012, período de corte desta pesquisa, 57 escolas executaram o Programa Mais Educação no município do RJ, sem interrupção, e o município recebeu a maior quantidade de recursos financeiros para sua execução totalizando o valor de R\$ 6.237.269,80. Quanto aos valores recebidos pelas escolas pesquisadas neste período, verificamos que o Colégio Municipal A recebeu R\$ 100.022,30, a Escola Municipal B recebeu R\$ 118.364,30 e a Escola Municipal C recebeu R\$ 87.678,80.

Quanto ao número de alunos, houve uma tendência à diminuição na quantidade de alunos inscritos no programa, e conseqüentemente a diminuição nos recursos recebidos pelas escolas, possivelmente isso se dava pela dificuldade na adaptação dos espaços para atender as crianças do programa no contraturno, conforme relatos dos coordenadores nas entrevistas realizadas.

A pesquisa, de caráter qualitativo, foi realizada em três escolas: Colégio Municipal A (CMA), localizada no 4º distrito, Escola Municipal B (EMB), localizada no 3º distrito e Escola Municipal C (EMC), localizada no 2º Distrito. Utilizamos como critério de escolha o fato de as mesmas estarem entre as sete escolas que executaram o programa num período de nove anos ininterruptos desde a sua implementação em 2008, além do fato de estarem localizadas em diferentes distritos.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os coordenadores do programa dos períodos pesquisados, cujas análises foram feitas com base na tematização de conteúdos. Realizou-se também análise documental minuciosa das prestações de contas referentes à execução do programa, por meio das planilhas e notas fiscais. Analisamos, se nas prestações de contas apareciam todos os recursos utilizados para cada oficina e se estes recursos foram utilizados de acordo com orientações do FNDE.

Para subsidiar a análise, foram utilizados documentos federais, tais como os editais e manuais técnicos emanados do FNDE e do MEC publicados nos anos a que se refere esta pesquisa.

Dados estatísticos foram solicitados à coordenação de estatística da Secretaria Municipal de Educação para compor a pesquisa. Foram realizadas visitas ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS Fundeb), no intuito de averiguar de que forma este conselho fiscaliza as verbas provenientes do Fundeb, e se haveria no âmbito da prestação de contas municipal destinação de recursos específicos para o PME. Além destas fontes de consulta também solicitamos ao FNDE informações pertinentes à pesquisa, tendo sido sempre atendidas.

ANÁLISE DOS DADOS E DAS ENTREVISTAS

Ao verificarmos os dados referentes ao número de alunos matriculados no programa, observamos que houve uma tendência à diminuição na quantidade de alunos inscritos no mesmo; conforme relatos dos coordenadores, se dava pela dificuldade na adaptação dos espaços para atender às crianças do programa no contraturno.

Ao analisarmos as oficinas realizadas, verificamos que, além da Matemática e Letramento, que eram oficinas obrigatórias em todas as escolas, predominavam as oficinas de banda e dança.

Na análise dos recursos financeiros recebidos pelas escolas A, B, e C verificamos que os recursos provenientes do ano anterior, reprogramados, se somavam aos recursos enviados pelo FNDE no ano em vigor, acrescidos do rendimento de aplicação financeira, e assim acontecia sucessivamente nos anos seguintes. Tomamos como exemplo a escola C, que no ano de 2010 não utilizou o valor de R\$ 18.749,84, teve um rendimento de aplicação financeira de R\$ 234,51, por isso o seu valor inicial de 2011 totaliza o valor de R\$ 18.984,35. As escolas deveriam administrar os recursos separando os valores que usariam para pagamento dos monitores durante os 10 meses de programa. Os valores recebidos variavam de acordo com a quantidade de alunos inscritos no programa e as oficinas escolhidas.

A análise das notas fiscais nos demonstrou que foram adquiridos equipamentos, material de expediente e realizados reparos que não estavam diretamente ligados ao programa. À vista disso verificamos que houve uso de recursos em ações que deveriam ser financiadas com recursos provenientes

do próprio município, oriundos da vinculação Constitucional do artigo 212 da CF, que determina que os municípios devem utilizar nunca menos de 25% dos impostos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Nos documentos de prestação de contas do programa das escolas A , B, C, nos três anos de execução, nos chamou atenção o investimento muito maior em materiais de papelaria e expediente, assim como aquisição de equipamentos e bens permanentes tais como: TV de plasma, armários, quadros brancos, recargas de toner, computador, mouse óptico, teclado, impressora, bem como tintas para duplicador e impressora e não o investimento em recursos necessários ao funcionamento das oficinas, ou seja o que foi adquirido não compõe a lista de itens sugeridos pelo FNDE no manual de instruções do programa. Conforme análise das notas fiscais, pudemos observar que tais materiais se destinavam ao funcionamento em geral da escola, tendo em vista o quantitativo que não correspondia ao número de alunos inscritos no programa e sim à totalidade de alunos da escola.

Por este motivo, ao compararmos os Kits sugeridos e materiais realmente adquiridos pelas escolas municipais A, B, e C, nos anos de 2010, 2011 e 2012, observamos que a minoria dos itens adquiridos faziam parte diretamente dos kits sugeridos tais como: camisas, jogos educativos e material pedagógico/jogos, mostrando claramente que não houve investimento específico nos kits que se referiam a cada oficina. Assim, supomos que não houve um direcionamento específico para as atividades do programa, visto que estas dificilmente poderiam ter sido realizadas tal como deveriam, sem o material adequado.

Além do exposto, em uma das escolas pesquisadas chamou-nos a atenção o uso exagerado de recursos para pagamento de ônibus em atividades extraclasse no ano de 2012, cujos objetivos não correspondiam as finalidades do programa. Este fato nos levou a retornar à escola no intuito de entendermos os objetivos para tamanho investimento em passeios escolares. Neste retorno, indagamos à coordenadora do programa se realmente havia necessidade de tamanho investimento para que os objetivos pudessem ser atingidos e obtivemos como resposta: “nessa escola sempre passeamos muito mesmo”, o que nos levou a perceber que de fato não houve uma preocupação se o investimento estaria colaborando para que os objetivos do programa fossem atingidos.

Quanto às entrevistas, foram realizadas duas com cada uma das três coordenadoras das escolas selecionadas que atuaram no PME nos anos de 2010, 2011 e 2012. A segunda entrevista foi realizada devido à necessidade percebida após a análise dos documentos de prestação de contas. Quando indagadas sobre a adesão ao PME, disseram que o mesmo foi oferecido pela secretaria de educação, então acharam interessante e foi aceito pelas escolas, porém pude perceber nas falas que na verdade não poderiam recusar a adesão ao PME. Foram questionadas se sabiam por que a sua escola havia sido contemplada com o PME, e elas disseram que sabiam, que era por conta do IDEB baixo na escola, porém uma das entrevistadas salientou que na sua escola o IDEB não era baixo.

Ao serem perguntadas sobre o espaço para atender as crianças do PME não foram unânimes em afirmar que não tinham espaço suficiente, pois tivemos uma das entrevistadas que alegou que o espaço na sua escola era suficiente, porém as duas outras entrevistadas foram categóricas em afirmar que a secretaria de educação não se preocupou em adaptar os espaços das escolas para receberem o programa, ficando a responsabilidade a cargo dos diretores.

Quanto ao critério de escolha das oficinas as três divergiram. Uma delas disse que foi a equipe pedagógica quem decidiu, outra afirmou que foi de acordo com os espaços da escola e ajuda do governo (materiais), e a terceira esclareceu que foi feita uma consulta aos alunos. No quesito frequência, duas escolas disseram que acontecia certa evasão, porém faziam a reposição dos alunos de acordo com a quantidade de vagas no programa. Uma delas nos chamou atenção para o fato de a frequência aumentar, pois segundo a entrevistada, o aluno participante do programa deveria ser bom aluno, tirar boas notas, ser assíduo nas aulas, o que despertava a atenção dos outros alunos em querer fazer parte deste grupo de bons alunos do PME. Esse relato demonstrou que esta prática afastou a escola dos objetivos do programa, pois o aluno que não era bom, não teria nenhuma chance de melhorar.

Quando perguntamos se os professores conheciam o PME, as entrevistadas disseram que a princípio não, somente depois de algumas reuniões proporcionadas aos coordenadores das escolas na secretaria é que foram entendendo o que era o PME e puderam explicar melhor aos professores. Porém uma das entrevistadas disse que os professores tinham certa dificuldade em aceitar o PME, pois alegavam que o PME não ajudava em nada.

O resultado do PME dentro da escola, de uma forma em geral, era avaliado como satisfatório, pois ajudava muito aos pais essa permanência por um período maior dentro da escola, uma vez que as escolas se encontram em comunidades complicadas; também era valorizado o incentivo em levar para fora da escola apresentações do trabalho dos alunos do PME, porém, uma das entrevistadas salientou que não observou nenhum impacto no resultado do IDEB.

Quanto à aquisição dos kits, as três entrevistadas afirmaram que eram suficientes, porém as vezes eram necessárias substituições similares adequadas à realidade da escola. Quando indagadas sobre os recursos financeiros enviados pelo FNDE, uma das entrevistadas alegou que eram suficientes, pois não faltava material; a outra também disse que eram suficientes, porém enfrentavam problemas quando havia troca de direção, dificultando o acesso às verbas do PME, principalmente no que se refere ao pagamento de monitores e compra de materiais. A cada mudança de gestor, havia burocracias documentais, que atrasavam pagamentos. Chamou atenção a declaração de uma das entrevistas que disse que os recursos financeiros não eram suficientes, porém essa mesma escola no ano de 2012 não investiu os recursos enviados pelo FNDE nas oficinas selecionadas. Se não investiu nas oficinas, como pode alegar que os recursos não eram suficientes?

No questionamento sobre como eram feitas as prestações de contas, as três foram unânimes em afirmar que existiam formulários próprios enviados pelo FNDE que, depois de preenchidos, eram enviados para a prestação de contas da secretaria de educação.

Quando indagadas sobre os materiais adquiridos com os recursos do PME, se eram utilizados por todos da escola, as três entrevistadas afirmaram que os materiais eram disponibilizados para todos os professores e alunos. Quanto à utilização dos recursos do PME, se levavam em consideração o manual de instruções do FNDE, as entrevistadas afirmaram que sim, porém alguns materiais eram substituídos por conta dos valores divergentes no manual. A escola mencionada antes, que enfrentava problemas com a troca de direção, afirma que nessas ocasiões da troca de direção a coordenadora perdia o controle da situação e não conseguia dar conta de tudo que compravam com o dinheiro do PME.

Perguntamos às entrevistadas o fato de as escolas ao longo dos três anos da pesquisa diminuírem a quantidade de alunos inscritos no programa, se elas saberiam explicar o porquê aconteceu isso. As respostas foram diversas, uma das entrevistadas atribui ao fato de que no início queriam abraçar muitos alunos, depois viram que não dariam conta, diminuindo assim a quantidade; outra atribui à troca de oficina, à impossibilidade dos pais em levar o aluno ou doença do aluno; a terceira entrevistada atribui ao espaço insuficiente para a demanda da quantidade de crianças inscritas.

Após analisadas as prestações de contas, perguntamos às entrevistadas sobre a aplicação dos recursos financeiros nas oficinas, pois nas notas fiscais aparecia um alto investimento em materiais de papelaria. Uma das justificativas era de que esse material seria usado por toda a escola; outra justificativa foi o fato de usarem muito material de papelaria nas oficinas, porém não encontramos essa justificativa no manual de instruções do FNDE; e a terceira justificativa seria o fato de comprarem na loja Caçula onde não existe separação nas notas fiscais de materiais de papelaria e materiais pedagógicos.

Para as entrevistadas houve autoritarismo da secretaria de educação em não indagar se as escolas teriam ou não interesse em desenvolver em suas escolas o PME. De fato, verificamos que o programa foi apresentado aos diretores que não tinham a opção de não aderir, era uma imposição da secretaria de educação, mesmo para as escolas que não tinham espaço adequado ou suficiente. Esta situação de certa forma contraria os princípios da gestão democrática do ensino público previsto na lei nº 9.394/96 em seu artigo 14 que prevê que a proposta da escola deve ser elaborada pelos profissionais da educação e por consequência, todos os projetos deveriam estar em consonância com o PPP da unidade de ensino, bem como contraria as próprias orientações do programa, pois em seu manual consta que é necessário integrar as atividades do programa ao PPP da escola. Este fato possivelmente tenha criado algumas resistências no interior da escola para a efetivação do PME.

Duas das entrevistadas alegam que não houve nenhuma ajuda financeira por parte da prefeitura no intuito de adaptar os espaços para a implementação do PME, ficando a cargo dos diretores com recursos do próprio programa realizar as adaptações necessárias. Esta afirmação nos leva a supor que provavelmente a prefeitura não tenha feito uso dos recursos da vinculação constitucional, ou seja, de recursos dos 25% das receitas vinculadas como contrapar-

tida para o PME, visto que não foi possível identificar destinação de recursos específicos para o PME feito pela Prefeitura Municipal da cidade pesquisada.

Destacamos que uma entrevistada afirmou que os alunos selecionados deveriam ser alunos com boas notas e bom comportamento, que fazia com que os alunos valorizassem o programa e tivessem o desejo de participar do PME, o que era bom. Por esse critério, o aluno que não era bom e possivelmente com dificuldade de aprendizagem jamais teria acesso ao programa. Este fato contraria os objetivos do PME, visto que o decreto nº 7.083/2010 que o instituiu define como um de seus princípios que o direito de aprender por ser inerente a outros direitos, tais como o direito à vida e à saúde, deve ser oportunizado a todas as crianças sem critérios excludentes. Outro fato importante a ressaltar diante da fala de uma das entrevistadas era a necessidade da comunidade em manter seus filhos por mais tempo dentro das escolas. Os pais entendiam que isso já era muito importante para mantê-los seguros dentro da escola e longe da comunidade violenta da qual fazem parte.

A troca constante de diretor em uma das escolas da pesquisa trazia vários problemas na execução do PME, trocas essas feitas por questões políticas, pois no município em questão os diretores são indicações políticas, o que compromete a continuidade de um programa na escola, visto que a verba é enviada pelo PDDE/Educação integral sob responsabilidade do diretor; quando substituído, é preciso passar por toda a burocracia exigida para movimentar a conta bancária da escola. Também por esse motivo os monitores ficavam sem receber o pagamento, comprometendo seriamente o PME, uma vez que esses monitores recebiam ajuda de custos para ser utilizada com transporte e alimentação. Esta situação de troca de diretores vem se perpetuando nos sistemas de ensino, que não conseguem efetivar o disposto no decreto nº 6.094/2007, ou seja, não conseguem “fixar regras claras, considerados mérito e desempenho, para nomeação e exoneração de diretor de escola” ou mesmo não ampliam, no âmbito de seus sistemas de ensino, os princípios da gestão democrática previsto no artigo 14 da lei nº 9.394/96.

Em síntese, as três entrevistadas foram unânimes em dizer que os materiais adquiridos com os recursos do PME eram utilizados por todos os alunos da escola. Observamos também nas notas fiscais um alto investimento em material de papelaria o que nos sugere que esse material era de consumo geral da escola. Este fato pode encontrar explicação na precariedade em que

se encontravam as escolas municipais, o que fez com que estes utilizassem os recursos do programa para ações necessárias ao funcionamento da escola como um todo. Embora esta atitude possa ser facilmente entendida como a única possível para aqueles que se preocupavam com uma escola de qualidade, não se pode negar que isto possivelmente resultou numa não execução do programa conforme previsto nas resoluções do FNDE.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa Mais Educação é uma iniciativa com vistas à educação integral dos alunos matriculados no Ensino Fundamental e Médio e é financiado com recursos oriundos do FNDE, e contrapartidas dos entes federados. Na cidade pesquisada, este programa teve início em 2008, sendo executado sob as normas iniciais até o ano de 2016. A pesquisa realizada, com foco na execução financeira do programa em três escolas municipais, nos fez perceber que possivelmente o mesmo não tenha atingido plenamente seu objetivo.

Esta situação pode ser entendida por diferentes perspectivas. Uma das primeiras explicações viáveis percebidas foi o fato de que o programa foi imposto pela secretaria de educação não possibilitando à escola exercer seu direito de escolha de executá-lo ou não, o que por consequência pode ter gerado dificuldade de inseri-lo no Projeto Político Pedagógico da unidade, transformando-o não em uma experiência de educação integral, mas numa experiência apenas de ampliação da jornada escolar com atividades descontextualizadas do PPP da escola.

Outra questão importante se refere à inadequação do espaço de duas escolas para executar o programa, o que nos sugere que um programa que se proponha a ofertar educação integral em tempo integral torna necessário pensar espaços construídos/adaptados para este fim, tal como nos demonstraram as experiências de Darcy Ribeiro e Anísio Teixeira. No município pesquisado, esta situação é ainda mais necessária visto, o alto índice de violência que inviabiliza o uso de equipamentos públicos da comunidade, conforme orientações do programa.

Quanto ao uso dos recursos financeiros, a pesquisa demonstrou que foram adquiridos materiais que não eram destinados às oficinas, ao mesmo tem-

po em que alguns materiais de outras oficinas não foram adquiridos. A análise das notas nos demonstrou que muitos dos materiais adquiridos eram de uso geral da escola, o que demonstra que isto pode ter sido resultado da carência em que esta se encontrava.

Em relação à fiscalização das contas, concluímos que por não ter havido denúncia em relação ao uso das verbas, o FNDE deu por aprovada as contas deste município. Entretanto esta falta de denúncia não isentava a prefeitura de conferir se o que era comprado correspondia às oficinas realizadas e nem as escolas de cumprir suas responsabilidades com os programas.

Embora o programa tenha apresentado pontos positivos possibilitando aos alunos a vivência de atividades diversificadas no contraturno, a pesquisa demonstrou a necessidade de maior envolvimento, responsabilidade e monitoramento da equipe escolar e da secretaria de educação, a fim de que problemas apresentados pela pesquisa sejam superados, bem como também demonstrou a necessidade de maior controle social do uso de verbas públicas.

O que verificamos é que longe de induzir uma política pública de educação integral, o programa na realidade apenas oportunizou atividades com caráter mais compensatório do que emancipatório conforme se espera da uma política de educação integral. Notoriamente, o PME foi entendido pelas escolas mais como uma fonte de recursos financeiros, do que uma política de educação integral.

Resumo: A pesquisa que originou este artigo sobre financiamento do programa Mais Educação teve como objetivo analisar a utilização dos recursos financeiros recebidos do PDDE/ Educação Integral/ PME, em três escolas de um município da periferia do Rio de Janeiro, no período de 2010 a 2012, em que o programa abrangia quase a totalidade das escolas da rede municipal de ensino, período de maior investimento de recursos enviados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A pesquisa qualitativa, baseada na concepção de educação integral de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro, analisou a legislação e outros documentos oficiais sobre a implementação e utilização dos recursos do programa disponibilizados pelo MEC e FNDE. O trabalho de campo coletou a prestação de contas de cada escola, tabulando e categorizando o conteúdo das notas fiscais. Foi realizada uma entrevista semiestruturada com a coordenadora do programa de cada escola e posteriormente voltou-se a campo para esclarecimentos sobre os conteúdos das notas. A pesquisa possibilitou perceber que a situação estrutural e financeira das escolas levou os diretores a utilizarem recursos do programa em ações necessárias ao funcionamento geral da escola, resultando modificações na execução do programa, em desacordo com o previsto nas resoluções do FNDE.

Palavras-chave: Programa Mais Educação. Financiamento da Educação. Educação Integral

Abstract: The research that originated this article on financing the More Education program had the objective of analyzing the use of financial resources received from PDDE / Integral Education / PME, in three schools in a municipality on the outskirts of Rio de Janeiro, in the period from 2010 to 2012. The program covered almost all schools of the municipal school network, period of greater investment of resources sent by the National Education Development Fund (FNDE). The search qualitative study, based on the conception of integral education of Anísio Teixeira and Darcy Ribeiro, reviewed legislation and other official documents on the implementation and program resources made available by the MEC and FNDE. The work of field collected the accountability of each school, tabulating and categorizing the contents of invoices. Semi-structured interview was conducted with the program coordinator of each school and then went back to the field to clarifications on the contents of the notes. The research made it possible to structural and financial situation of the schools led the directors to use resources from the programs necessary for the general functioning of the school, resulting in modifications to the implementation of the program, contrary to the provisions of FNDE.

Keywords: More Education Program. Financing of Education. Education Integral

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 22 fev. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 23 fev. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *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, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao *caput* do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 23 fev.2016.

BRASIL. *Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007*. Plano de Metas Compromisso todos Pela Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6094.htm. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. *Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007*. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6253.htm. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm. Acesso em: 21 fev. 2016.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da criança e do Adolescente (ECA) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 20 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm. Acesso em: 21 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10172.htm. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/L11494.htm. Acesso em: 15 abr. 2016.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação. Brasília, DF, 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf. Acesso em: 20 mar. 2016.

COELHO, Lígia Martha e MENEZES, Janaina. ANPed: 30 anos de pesquisa e compromisso social. In: REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO (ANPED), 30., 2007, Caxambu/MG. *Tempo integral no ensino fundamental: ordenamento constitucional/legal em discussão*. Rio de Janeiro: ANPed, 2007. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt13-3193-int.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2017.

DAVIES, Nicholas. O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios? *Revista Educação On-line*, Rio de Janeiro, n. 10, p. 31-63, 2012. Disponível em: <http://lnk.ufms.br/RODuz>. Acesso em: 20 ago. 2016.

FARIA, Roberto. *Educação Municipal, A Intervenção das Políticas Federais: Reflexos na Região Serrana do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Quartet, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, João Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. *Educação Escolar: políticas, estruturas e organização*. São Paulo: Ed. Cortez, 2012.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. A Vinculação Constitucional e Recursos para a Educação: Os (Des) Caminhos do Ordenamento Constitucional. *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, n. 30, p. 149-163, jun 2008. Disponível em: http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/30/art10_30.pdf. Acesso em: 23 jan. 2018.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. Educação em tempo integral: direito e financiamento. *Revista Educar*, Curitiba, n. 45, p. 137-152, jul./set. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/er/n45/10.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

MOLL, Jaqueline. *Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempo e espaços educativos*. Porto Alegre: Penso, 2012.

SAVIANI, Dermeval. Vicissitudes e perspectivas do direito à educação no Brasil: abordagem histórica e situação atual. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 743-760, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302013000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 20 nov. 2016.

SOUZA, Edilson. *Diálogos entre Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro – o projeto educacional de Brasília (1960) e o Programa Especial de Educação - I PEE Rio de Janeiro (1980)*. 2014. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

SOUZA, D. B; MENEZES, J. S. S.; COELHO, L. M. C. C.; BERNADO, E. S. Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 47, n. 164, p. 540-561, abr./jun. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v47n164/1980-5314-cp-47-164-00540.pdf>. Acesso em: 15 set. 2017.

Recebido em Maio de 2019

Aprovado em Julho de 2019