



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL- UFFS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO INTEGRAL**

ROSANE COPERCINI BORTOLANZA

**UM ESTUDO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL NO
MUNICÍPIO DE ITATIBA DO SUL/RS**

**Orientadora:
Profa. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt**

Erechim, RS, fev. 2014

ROSANE COPERCINI BORTOLANZA

**UM ESTUDO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL NO
MUNICÍPIO DE ITATIBA DO SUL/RS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação Integral da Universidade Federal da Fronteira Sul-UFFS, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Educação Integral.

Orientadora: Prof. Dra. Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt

Erechim, RS, fev. 2014

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha família, meu esposo Luís, minhas filhas Anamaria e Emanuele grandes incentivadoras do meu percurso acadêmico.

Dedico este trabalho a minha mãe Nailde por ter sempre me apoiado e por ser exemplo de carinho e companheirismo.

Dedico este trabalho também aos meus colegas de trabalho da Escola Estadual de Ensino Médio Cardeal Leme, especialmente a minha companheira de caminhada Marilene.

Agradecimentos

Agradeço a Deus por sempre estar ao meu lado e por me conduzir e me ajudar a discernir nos vários momentos de minha vida.

Agradeço a meus familiares: Luís, Anamaria, Sandro, Emanuele, Nailde, Ulisses, Rejane, Gilberto, Grégori, João Paulo, Kríslei, Ionara, Nelton, Raíssa, Gilson, Angela e Suélen ; aos colegas da Escola, aos colegas de curso; Professores; à Professora Orientadora Jaqueline Marcela Villafuerte Bittencourt, aos Bibliotecários e a todos que me trouxeram palavras de ânimo durante o curso de especialização.

Agradeço a Instituição da Universidade Federal da Fronteira Sul- UFFS pela possibilidade e oportunidade de cursar uma pós graduação gratuita e de qualidade.

A todos, muito obrigada!

Ninguém nega o valor da educação e que um bom professor é imprescindível. Mas, ainda que desejem bons professores para seus filhos, poucos pais desejam que seus filhos sejam professores. Isso nos mostra o reconhecimento que o trabalho de educar é duro, difícil e necessário, mas que permitimos que esses profissionais continuem sendo desvalorizados. Apesar de mal remunerados, com baixo prestígio social e responsabilizados pelo fracasso da educação, grande parte resiste e continua apaixonada pelo seu trabalho. Aos professores, fica o convite para que não descuidem de sua missão de educar, nem desanimem diante dos desafios, nem deixem de educar as pessoas para serem “águias” e não apenas “galinhas”. Pois, se a educação sozinha não transforma a sociedade, sem ela, tampouco, a sociedade muda.

Paulo Freire

RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem por objetivo realizar um estudo a respeito do financiamento da Educação Integral junto ao município de Itatiba do Sul, com ênfase no Programa “Mais Educação”- desenvolvido pela Rede Municipal de Ensino. Nesse sentido, serão traçados entendimentos sobre o referido programa enquanto política pública nacional, bem como, a estruturação das políticas públicas de educação no Brasil. Com apoio nas concepções extraídas nos referenciais bibliográficos e os entendimentos adquiridos nas aulas do curso, será traçado um paralelo entre o que preconiza a legislação vigente e as especificidades da realidade em estudo. Sendo assim, o referencial teórico vai da diferenciação entre as políticas públicas de governo e as políticas públicas do Estado/Nação; o Financiamento da Educação no Brasil e suas fontes de arrecadação e formas de utilização. A estratégia da política de fundos apresenta detalhadamente os entendimentos sobre o Fundo de Manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), descrevendo o processo de transformação em Fundo Nacional de desenvolvimento da educação Básica e dos profissionais da educação (FUNDEB) em vigor atualmente. Serão abordados também alguns entendimentos sobre o Salário Educação e do Piso Salarial Profissional Nacional. Cabe destacar que toda a trajetória destas políticas públicas e seus entendimentos serão apresentados com apoio dos postulados teóricos, trazendo-os sempre à luz da realidade da população de estudo, carro chefe deste trabalho científico. Sendo assim, após a contextualização será realizado apontamentos sobre os investimentos realizados com o Programa Mais Educação junto à rede municipal analisada. Para tanto, far-se-á um estudo da gestão financeira do programa, seus pontos positivos e negativos. Por fim, o trabalho apresentará os avanços na questão do financiamento que constam no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação (PNE) 2011-2020 que tramita no Senado e os avanços que serão possíveis em relação ao financiamento a partir da destinação de 75% dos *royalties* do petróleo para a educação e 50% dos fundos do pré-sal para a área da Educação e Saúde.

Palavras-chave: Financiamento da Educação; Programa Mais Educação; Política Pública de Educação; Gestão Municipal.

ABSTRACT

The present monography aims to carry out an in-depth study regarding the financing of the Integral education by the municipality of Itatiba do Sul, with emphasis on "More education"-developed by Municipal education. In this sense, will be on the understandings that programme strokes while national public policy, as well as the structuring of public policies in Brazil. With support in the bibliographic references and concepts extracted in the understandings gained in class of the course will be a parallel between what recommends the existing legislation and the specificities of reality under study. Thus, the theoretical framework will of differentiation between the public policies of Government and public policy of the State/nation; the financing of education in Brazil and its revenue sources and forms of use. The strategy funds policy presents in detail the understandings on the maintenance and development of elementary school and of appreciation of the teaching profession (FUNDEF), describing the process of transformation into a National Fund for development of basic education and of professional education (FUNDEB) currently in force. Will be addressed too few understandings about the Salary and Wage floor Education National Professional. It is worth mentioning that the whole trajectory of these public policies and their understandings will be presented with the support of theoretical postulates, bringing them the light of the reality of the study population, flagship of this scientific work. Thus, after the contextualization will be held notes on investments with more education Program by the municipal network. To this end, will make a study of the financial management of the program, their positives and negatives. Finally, the work will progress on the issue of funding set out in the Bill of the National Education Plan (PNE) 2011-2020 that clears the Senate and advances that are possible in relation to the financing from the allocation of 75% of oil royalties for education and 50% of the funds for the subsalt area of education and health.

Keywords: funding of education; More Education Program; Public education policy; Municipal Management.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 2.1: DA COMPOSIÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS NO BRASIL.....	33
QUADRO 2.2 : DA CARACTERIZAÇÃO DAS DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE).	34
QUADRO 2.3: COMPOSIÇÃO DO FUNDEF E DO FUNDEB.....	39
QUADRO 2.3 RECURSOS PARA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO A ESTADOS E MUNICÍPIOS – 2008 -2010.	41
QUADRO 2.4 VALOR ALUNO ANO REALIZADO OU PREVISTO PARA AS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR, EM ESTADOS DA FEDERAÇÃO. BRASIL 2007-2010	41

LISTA DE TABELAS

TABELA 3.1 ESCOLA 1: FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO	64
TABELA 3.2 ESCOLA 1: PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	65
TABELA 3.3 ESCOLA 2: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO- FNDE	65
TABELA 3.4 ESCOLA 2: PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA	65
TABELA 3.5 ESCOLA 3- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE).....	66
TABELA 3.6 ESCOLA 3- PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)...	66

LISTA DE ABREVIATURAS

CAQI- Custo Aluno Qualidade Inicial
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação.
CTG- Centro de Tradições Gaúchas
FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE- Fundo de Participação dos Estados
FPM- Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF- Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS- Imposto Sobre Circulação de Mercadorias
IDF- Imposto Sobre Operações Financeiras
IE- Imposto Sobre Exportações
IGF- Imposto Sobre Grandes Fortunas
II- Imposto Sobre Importações
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômico Aplicado
IPI- Imposto Sobre Produtos Industrializados
IPTU- Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana
IPVA- Imposto sobre Circulação de Veículos Automotores
IR- Imposto de Renda
ISS- Imposto sobre Serviços
ITBI- Imposto sobre Transferência de Bens Imóveis
ITOMD – Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto Territorial Rural
MDE- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação e Cultura
PAC- Programa de Aceleração do Crescimento
PDDE- Programa Dinheiro Direito da Escola
PME-Programa Mais Educação
PNA- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNA- Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNATE- Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE- Plano Nacional de Educação
PNE- Programa Nacional de Educação
PNLD- Programa Nacional do Livro Didático
PNLD- Programa Nacional do Livro Didático
PSF- Programa de Saúde da Família
UNDIME- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 ARCABOUÇO TEÓRICO – METODOLÓGICO.....	16
2.1 POLITICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO	16
2.1.1 Implementação de Políticas Públicas Voltadas à Educação	19
2.2 EDUCAÇÃO INTEGRAL	25
2.2.1 Contexto histórico da Educação Integral	26
2.2.2 Afinal, o que é Educação Integral?	28
2.2.3 Educação Integral: Direito Esquecido?.....	29
2.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL	31
2.3.1 Os Investimentos em Educação no Brasil	32
2.3.2 A Política dos Fundos para a Educação Básica	35
2.3.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)	39
2.3.4 O Financiamento da Educação Integral	45
2.4 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	49
2.4.1 Lei dos Royalties do Petróleo	50
2.4.2 O Caminho a Ser Percorrido.....	51
2.5 SALÁRIO EDUCAÇÃO E PISO SALARIAL NACIONAL PROFISSIONAL.....	52
3 EDUCAÇÃO INTEGRAL E O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ITATIBA DO SUL-RS	61
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, GEOGRÁFICA, ECONÔMICA E SOCIAL DO MUNICÍPIO DE ITATIBA DO SUL	61
3.1.1 Características Básicas do Município	62
3.2 O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM ITATIBA DO SUL: FINANCIAMENTO	63
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	71
5 REFERÊNCIAS.....	73

1 INTRODUÇÃO

Educar integralmente é formar uma pessoa globalmente, tornando-a apta a participar do mundo em que vive, de modo a realizar e expandir suas necessidades e potencialidades. Essa perspectiva de educar integralmente compreende os sujeitos em suas múltiplas características: física, emocional, psicológica intelectual, cultural e espiritual (TORRES, 2005).

O presente trabalho de conclusão de curso traz um estudo sobre o Financiamento da Educação integral no Município de Itatiba do Sul¹, situado ao norte do Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo do estudo é analisar a gestão do Programa Mais Educação, particularmente no que se refere ao seu financiamento.

Ao longo da pesquisa foram abordados tópicos que ampliaram o entendimento das políticas públicas voltadas a qualidade educativa. Dentre eles, destaca-se o financiamento do “Mais educação”, enquanto política nacional de distribuição de recursos. Esses recursos estão sendo destinados ao Programa em âmbito municipal, em diversas oficinas que buscam a formação integral dos educandos. Isto demonstra que este esforço governamental, cujo objetivo é a melhoria da qualidade do ensino, apresenta resultados positivos e melhora a educação integral do município. Tais concepções estão expressas nas leis educacionais brasileiras e na atual Constituição Federal que sinalizam para a necessidade de ampliação do tempo de permanência dos educandos na escola.

O objetivo desta ampliação de tempo nas escolas é a formação integral do educando, no seu sentido global. Para que haja efetivamente esta formação, necessário se faz contar com recursos humanos, financeiros e físicos. A problemática da pesquisa está embasada no questionamento a respeito da regularidade e continuidade deste financiamento; no tratamento dos recursos humanos necessários para o andamento do Programa; na adequação e utilização dos espaços físicos e estrutura de atendimento, transporte e alimentação. Em resumo, a eficácia do Programa Mais educação na melhoria da qualidade do ensino no Brasil, e conseqüentemente junto à população de estudos, já que vários argumentos evidenciam a existência de problemas nessas três instâncias.

¹ A utilização do nome do município foi previamente autorizada pelos gestores municipais, bem como das informações por eles prestadas no decorrer da pesquisa.

A metodologia da pesquisa foi baseada na investigação documental em: documentos oficiais do MEC e do Município, periódicos, teses, dissertações, artigos e outros materiais. Nesta pesquisa utilizamos os postulados de Severino (2000), que quando são utilizados dados de categorias já trabalhadas por outros pesquisadores e devidamente registrados a pesquisa é bibliográfica.

A escolha do Município de Itatiba do Sul se deve ao fato deste ser um dos municípios que aderiram e implementaram o Programa Mais Educação no ano de 2012 e, ao mesmo tempo, à proximidade do município de Barra do Rio Azul, minha sede, e de Erechim, sede do curso.

A concepção de educação integral compreende o indivíduo como um ser “Uno”, ou seja, indivisível e em constante desenvolvimento, respeitando e conjugando as dimensões cognitivas, afetivas, sociais e corporais dos envolvidos na relação educativa. Efetivar a educação integral requer uma prática pedagógica que compreende o ser humano em sua integralidade, diversidade, universalidade e singularidade. Nessa concepção as experiências pessoais de educadores, crianças, adolescentes e o repertório cultural dos sujeitos envolvidos ocupam lugar de destaque. (TORRES, 2005)

Outra questão importante é que a educação não acontece exclusivamente na escola. Todas as pessoas participam da educação de crianças e adolescentes, e nesse movimento também aprendem. Portanto, todos são capazes de aprender e ensinar.

A metodologia do Programa Mais Educação prioriza o diálogo, a troca de saberes, a expressão de dúvidas, a resolução de conflitos, a percepção de diferenças. Ele é composto por um conjunto de atividades diversificadas, mas articuladas entre si para que as metas e objetivos sejam alcançados.

No transcorrer do estudo fez-se necessário levantar elementos que constituem o estudo desta área. Como por exemplo: a diferenciação entre Política Pública como ação do Estado e Política de Governo; a contextualização da Educação Integral; o estudo do financiamento da Educação no Brasil e no município. Do mesmo modo, é feita a abordagem de mudanças que podem ser visíveis a partir da implementação do Programa Mais Educação no município de Itatiba do Sul: formação de professores; infraestrutura; funcionamento dos programas de apoio:

Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE), Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) e tempo em que a criança fica na escola.

A definição de qualidade vai abordar as condições que levam o aluno ao sucesso na Escola Pública como processo de construção do conhecimento, como possibilidade de autonomia do sujeito envolvido, como possibilidade de acesso à própria autonomia e conseqüentemente ao exercício da cidadania. Ou como afirma Sofia Lerche Viera (2009, p.106):

A qualidade de um sistema educacional resulta de um complexo conjunto de fatores que estão presentes desde elementos mais objetivos como aspectos materiais relativos ao provimento de serviços (a exemplo de prédios, equipamento e livros) a outros menos tangíveis (como a liderança da equipe dirigente, a motivação da comunidade escolar, etc).

A investigação de como o “Mais Educação” chegou ao município também será objeto de estudo, bem como a análise desta política.

A contextualização histórica e geográfica do Município de Itatiba do Sul bem como a caracterização das Redes de Ensino do município dará a noção de abrangência do Programa Mais Educação no município e também uma visão geral da educação em âmbito local.

É evidente que essa pesquisa não esgotará o assunto do financiamento da Educação Integral. Especialmente do Programa Mais Educação em Itatiba do Sul e em outros municípios que ainda necessitarão algum tempo para mensurar a efetividade e a real abrangência da política. Muito ainda poderá ser pesquisado e analisado.

2 ARCABOUÇO TEÓRICO – METODOLÓGICO

Este arcabouço teórico-metodológico vai ser dividido em cinco momentos: o primeiro trata das Políticas públicas aproximando das particularidades da Educação Integral; no segundo momento tratamos da Educação Integral – conceitos e consensos; no terceiro revisamos o Financiamento da Educação brasileira sistematizando até poder situar a Educação Integral dentro deste contexto. No quarto momento visitamos o novo Plano Nacional de Educação (PNE) na tentativa de aproximar nosso estudo das temáticas que cercam as discussões em torno deste tema. No quinto momento trazemos as inquietações que compõem a agenda da educação brasileira. Todos esses elementos se destacam dentro das premissas pela busca de uma educação de qualidade que na sua oferta está composta de elementos que cumprem o papel de atender o direito à educação para todos.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO

Tendo como pressuposto que as diretrizes e princípios que conduzem as ações do poder público caracterizam as políticas públicas em educação e, considerando que a Educação integral e o Programa Mais Educação são políticas públicas, o presente capítulo irá procurar delinear estas ações.

Através dos postulados de autores como Teixeira (2002), bem como com respaldo nos documentos norteadores destas políticas extraídos do site do Ministério da Educação será possível voltar um olhar abrangente acerca do tema da educação integral e a relação entre Educação Integral e o Programa Mais Educação.

A política é entendida como a resolução pacífica de conflitos, para Maria das Graças Rúa (1998) as sociedades modernas têm como principal característica a diferenciação social, seja de idade, sexo, religião, estado civil, escolaridade, renda, setor de atuação profissional ou outros, através dessa diferenciação social, percebemos que as pessoas também possuem idéias, valores, interesses e aspirações diferentes e desempenham diferentes papéis no decorrer de sua existência.

As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia. (TEIXEIRA, 2002 p.06).

Sendo assim, toda política pública, ao seguir uma concepção pública, precisa contemplar ações que venham em benefício do meio em que a mesma será desenvolvida.

Para Schmitter (1979) a Política é a resolução pacífica de conflitos, é uma definição ampla que pode ser delimitada da seguinte forma: a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.

Deste modo, como afirma a autora Maria das Graças Rua (1998), as políticas públicas compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação obrigatória de valores, assim, uma política Pública envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas.

De acordo com Magalhães (2001), a decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia de preferências dos autores envolvidos, expressando uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Exemplo: emenda de reeleição presidencial.

Nesse sentido, a Política pública geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Exemplo: privatização de estatais e reforma agrária.

A dimensão de Política Pública é dada mais por seu caráter imperativo, são decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público. Usando a linguagem de EASTON (1970) apud RUA (1998), as políticas públicas podem expressar demandas e suporte.

De acordo com a autora é na tentativa de processar as demandas da sociedade que se desenvolvem os “procedimentos formais e informais de resolução pacífica de conflitos” que caracteriza a política.

No esforço de caracterizar a política Rua (1998) divide as demandas em novas, recorrentes e reprimidas explicando que as demandas novas são aquelas que resultam do surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas.

Tudo se torna efetivo com a instituição de política pública. Primeiramente se tem a demanda, que é a mola propulsora para que se crie a norma, ou seja, a política pública. Esta pode ser um programa ou uma ação do governo. O passo seguinte é a implementação da política criada.

O Programa Mais Educação é um esforço político, trata-se de um dos programas governamentais criados como política de ação contra a pobreza, a exclusão social e a marginalização cultural e prevê ações sócio-educativas no contra turno escolar para alunos do Ensino Fundamental (EF), defendendo a idéia de que a ampliação do tempo e espaço educativos, por meio da gestão inter setorial focada na realidade local, é solução para a problemática da qualidade de ensino no país.

O referido Programa foi criado em 2007, durante o segundo mandato do então presidente Luís Inácio Lula da Silva, por meio de uma Portaria Interministerial, embasada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

A área de atuação do programa, demarcada inicialmente para atender em caráter prioritário as escolas situadas em capitais e regiões metropolitanas que apresentam baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e onde os estudantes encontram-se em situação de vulnerabilidade social – segundo o Decreto nº. 7.083/2010 (BRASIL, 2010), iniciou em 2008 com a participação de 1.380 escolas e ao longo dos anos tem sido ampliada, segundo o portal do MEC, alcançando em 2010 cerca de 2,3 milhões de estudantes (BRASIL, 2011).

Com apoio de quatro ministérios (Ministérios da Educação, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Esporte e da Cultura) e fomentado pelos programas Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Mais Educação (PME) é um dos componentes do Plano de Ações Articuladas (PAR) e chega às escolas com o objetivo de formular uma política nacional de educação básica em tempo integral (BRASIL, 2010).

A Portaria Normativa Interministerial nº 17, de 24 de abril de 2007, demonstra as considerações, as finalidades, os objetivos e característica do PME. A análise

deste documento carece de leituras e amplas reflexões, porém numa apreciação inicial podemos destacar alguns excertos interessantes como o seu Parágrafo único do Artigo 1º que afirma:

O programa será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços socioculturais, de ações socioeducativas no contraturno escolar, incluindo os campos da educação, artes, cultura, esporte, lazer, mobilizando-os para a melhoria do desempenho educacional, ao cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, à garantia de proteção social da assistência social e à formação para a cidadania, incluindo perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmica de redes. (BRASIL, 2007).

O Programa Mais Educação se apresenta como a mais recente política de educação em tempo integral nacional, com início no governo Luiz Inácio Lula da Silva, de partido petista, e tem se mantido no governo de Dilma Rousseff, do mesmo partido político, demonstrando sua crescente expansão, já que segundo o portal do MEC, em 2011 o programa conta com a adesão de cerca de 15 mil escolas públicas.

Aliado a isso, o esforço realizado na construção de uma agenda propositiva para uma política de Educação Integral, representada pelo Programa Mais Educação, tem explicitado, em seus avanços e desafios, questionamentos, reflexões e novas práticas acerca da necessária reorganização curricular em tempos ampliados. Tal processo ganha significado diferenciado quando o acúmulo de experiências que dialogam com as culturas populares, juvenis e infantis, começa a ganhar espaço no cotidiano das escolas.

2.1.1 Implementação de Políticas Públicas Voltadas à Educação

O direito ao ensino é compreendido paralelamente ao acesso à escola e a liberdade de aprender. A gratuidade do ensino, a valorização do profissional é direito que está contemplado na Constituição Federal e na LDB.

Najan (1995) define a implementação de políticas públicas como um estado de ter alcançado os objetivos da política e, implementar, (como verbo) é um

processo onde tudo acontece na tentativa de alcançar o propósito da política. A implementação é uma etapa dinâmica. É em si um processo de significado próprio, que não está restrito apenas à tradução de uma dada política em ação, mas que pode transformar a política em si.

A implementação pode ser considerada como um processo de interação entre a determinação de objetivos e as ações empreendidas para atingi-los. Consiste no planejamento e na organização do aparelho administrativo e dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para realizar uma política (SILVA, 2009).

Antes de defender a implantação de políticas públicas educacionais, cabe ressaltar que a educação brasileira apresenta grandes lacunas e complexidade com relação às políticas da educação voltadas a qualidade educativa.

Fatores como a repetência, a evasão, a qualidade do trabalho docente e outros são apontados como responsáveis pela degradante situação do ensino brasileiro em todos os níveis. São argumentos discutidos em diversos estudos da área como aponta Valle (2003) quando trata de elementos que medem a qualidade que se traduz em insucesso e fracasso escolar. Tais estudos tem denunciado a escola pública, rotulando-a como incompetente para atender a massa de alunos que nela ingressa.

Sendo assim, as ações governamentais certificarão a melhoria da qualidade na educação no país, se conseguirem atender as demandas, com base em análise das necessidades expressas nos resultados das pesquisas realizadas pelo próprio MEC. (VALLE, 2003).

Neste sentido, Rua (2009, p. 14), coloca que estudos indicam dez pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita de política pública, que neste caso serve para nossa análise do Programa Mais Educação:

- 1) As circunstâncias externas à agência implementadora não devem impor restrições que a desvirtuem;
- 2) O programa deve dispor de tempo e recursos suficientes;
- 3) Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais,mas também em cada estágio da implementação,a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível;
- 4) A política a ser implementada deve ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa de um problema e o efeito de uma solução que está sendo proposta;

- 5) Esta relação entre causa e efeito deve ser direta e , se houver fatores intervenientes ,estes devem ser mínimos;
- 6) Deve haver uma só agência implementadora, que não dependa de outras agências para ter sucesso;se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e importância;
- 7) Deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação;
- 8) Ao avançar em direção aos objetivos acordados, deve ser possível especificar,com detalhes completos e em sequência perfeita, as tarefas a serem realizadas por cada participante. (RUA,2009, P.14).
- 9) É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa;
- 10) Os atores que exercem posições de comando devem ser capazes de obter efetiva obediência de seus comandados.

Neste tipo de abordagem, a responsabilidade por uma política cabe claramente aos agentes situados no topo do processo político, ou seja, aos gestores da educação e para Rua (2009) são quatro as variáveis mais importantes: a natureza da política: não pode haver ambiguidades; a estrutura de implementação: os elos da cadeia devem ser mínimos; a prevenção de interferências externas; o controle sobre os atores envolvidos na implementação.

Algumas políticas públicas possuem características de “programas ou ações governamentais” que atendem as mesmas demandas provocando sobreposição e até concorrência.

Deste modo, surgem problemas como: (a) novas iniciativas podem envolver mudanças que afetam atividades em andamento, com as quais podem entrar em conflito, por exemplo: nesta região: Programa de Educação em Tempo Integral (PROETI) concorrendo como o Programa Mais Educação, ambos no âmbito da educação básica; (b) muitas áreas e setores que efetivam políticas públicas são dominados por agências governamentais que tomam decisões intra-organizacionais sobre como compatibilizar os novos programas com os antigos, dentro do mesmo exemplo o PROETI se restringiu à educação infantil e o Mais Educação passou a ser desenvolvido no ensino fundamental; (c) o poder executivo domina o sistema governamental e legisla de muitas formas, e apenas alguns aspectos destas decisões aparecem como atos específicos do Congresso, e por este motivo as decisões do Legislativo podem parecer ambíguas, pouco claras (RUA, 2009).

Qualquer sistema político no qual a formulação e a implementação são separados, seja pela divisão entre o Legislativo e o Executivo, seja pela divisão entre o nível de governo (federal, estadual ou municipal) oferece oportunidades para a

adoção simbólica de políticas, criando confusão entre os beneficiários que não conseguem reconhecer seu mantenedor.

Em outras palavras, uma instância pode facilmente assumir que tomou a decisão demandada pelo público, sabendo antecipadamente que os custos sobre esta implementação irão recair sobre outra instância, sem que sejam providenciados os recursos necessários para tornar a ação possível (RUA, 2009).

Mesmo quando este não é o caso, é importante reconhecer que o fenômeno sobre o qual a ação irá incidir deverá requerer negociação e compromisso. Por isso, segundo Rua (2009, p. 15) o acompanhamento e o controle das políticas públicas requerem que se tenha em mente que:

Muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes; Muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura de implementação; Muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos sobre quem será afetado pela implementação.

É preciso reconhecer que tais compromissos não são imutáveis, mas que ainda assim eles podem persistir durante todo o processo de transformação da decisão em ação; e que alguns tomadores de decisão podem se sentir satisfeitos se isso ocorrer, de maneira a liberá-los dos problemas da decisão.

Outro problema tem a ver com o fato de que muitas ações governamentais não envolvem a promulgação de programas explícitos instituindo novas atividades.

Além do aspecto relativo à transferência de recursos que é de responsabilidade do Ministério da Educação, uma outra forma de interferir em uma política em andamento é a mudança na estrutura dessa política: transferência de serviços e atribuições de uma agência para outra, instituição de novas regras sobre a gestão de determinadas atividades. Tudo isto muda o balanço do poder do sistema de implementação e pode afetar as próprias políticas públicas: a mudança nas regras do jogo,afinal pode mudar o próprio resultado do jogo (RUA, 2009).

A idéia da implementação como sendo a “formulação em processo”, pode trazer importantes contribuições para o esforço de acompanhamento e controle. De fato, nem sempre todas as decisões relevantes são tomadas durante a fase que convencionalmente se denomina de formulação. E, na verdade existem diversas

razões para que estas decisões sejam adiadas para a fase de implementação. Como por exemplo as que Rua (2009, p.17) cita:

- (a) porque existem conflitos que não puderam ser resolvidos durante o estágio da formulação;
- (b) porque considera-se necessário deixar que decisões fundamentais somente sejam tomadas quando todos os fatos estiverem á disposição dos implementadores;
- (c) porque existe a crença de que os profissionais da implementação estarão melhor preparados do que outros atores para tomar certas decisões;
- (d) porque existe pouco reconhecimento sobre o impacto efetivo das novas medidas;
- (e) porque existe o reconhecimento de que as decisões cotidianas envolverão negociações e compromissos com interesses poderosos;
- (f) porque se considera que seja politicamente inconveniente tentar resolver estes conflitos.

Assim, o processo de implementação pode ser a continuação de uma formulação, envolvendo flexibilização, idas e vindas, de maneira que compreende um contínuo processo de interação e negociação ao longo do tempo, entre aqueles que querem pôr uma política para funcionar e aqueles de quem este funcionamento depende. Neste caso, é preciso identificar quem procura influenciar a que, a quem, como e por que (RUA, 2009).

Najan (1995) conclui que a implementação significa transição. Desse modo, para realizar um programa, implementadores devem lidar continuamente com afazeres, ambientes, clientes, e uns com os outros. As formalidades de organização e os mecanismos de administração são importantes como planos de fundo (secundário), mas a chave do sucesso é o enfrentamento contínuo com os contextos, personalidades, alianças e eventos. É crucial para esta adaptação o reconhecimento e correção de erros, a mudança de direções, e aprendizado.

Silva e Melo (2000) citam três modelos de implementação de políticas: o clássico, o linear e a responsabilização dos executores.

O modelo clássico do ciclo de política (formulação e implementação) não considera os aspectos relativos à implementação e seus efeitos retro alimentadores sobre a formulação da política. Ou seja, não a considera como um processo. Neste aspecto a implementação é compreendida como um jogo de uma só rodada, onde a ação do governo é implementada de cima para baixo – top down. No caso do Mais

Educação bastaria verificar a sua existência no rol de políticas federais e a adesão dos outros entes.

O Modelo como processo linear é aquele em que o processo de formulação e implementação é visto como um processo que propõe que o monitoramento e a avaliação das políticas sejam considerados instrumentos que permitem correções de rotas. De acordo com este modelo as vicissitudes, obstáculos e problemas da implementação resultam de aspectos contingenciais. Nesta perspectiva, o Programa sob análise, informa os problemas e avanços mediante o monitoramento – muito mais ligado a prestação de contas do que ao real aproveitamento dos estudantes, realizando os ajustes e recomendações.

Por outro lado, frequentemente, a atitude dos agentes públicos responsáveis pelas políticas ignora todas essas considerações. Mesmo quando se trata de atores capacitados e comprometidos com a realização de uma política, três atitudes são bastante comuns. Primeiro, os que decidem supõem que o fato de uma política ter sido decidida automaticamente garante que ela seja implementada. Segundo: as atenções se concentram na decisão do grupo decisório, enquanto a implementação fica ignorada ou é tratada como se fosse responsabilidade de um outro grupo. Terceiro, aparentemente se supõe que a implementação se resume a levar a cabo o que foi decidido, logo, é apenas uma questão dos executores fazerem o que deve ser feito para implementar a política (RUA, 2009). No Mais Educação os oficineiros trabalham de forma desconexa e isolada do trabalho convencional da escola.

Ocorre que a realidade é muito mais complexa. Em virtude disso, uma política pode simplesmente não chegar a ser implementada, seja pela reação de interesses contrariados, seja por reação ou omissão dos agentes públicos envolvidos, seja por reação ou omissão até mesmo dos possíveis beneficiários. Ou alternativamente, pode ter apenas algumas de suas partes implementadas. Pode ter partes implementadas contraditoriamente à decisão e seus objetivos. Pode ter partes implementadas de maneira diversa-embora não contrária - do que foi previsto. Isto se verifica neste Programa que não conta com a adesão de todos os entes.

Pode ter partes implementadas contraditoriamente entre si. E muitas outras coisas podem ocorrer, gerando resultados absolutamente diferentes daquilo que se pretendia com a decisão.

Essa variedade de resultados decorre do fato de que a implementação é um processo interativo e continuado de tomada de decisões por numerosos e pequenos grupos envolvidos com a política, os quais apresentam reações efetivas ou potenciais à decisão.

Por isso, a implementação deve ser vista sob uma perspectiva interativa, na qual as ações individuais em pontos estratégicos influenciam consideravelmente os resultados obtidos (RUA, 2009).

E é assim porque na realidade o que existe não é um processo acabado, mas sim um contínuo movimento de interação entre uma política em mudança, uma estrutura de relações de grande complexidade e um mundo exterior não apenas complexo, mas também, dotado de uma dinâmica cada vez mais acelerada (RUA, 2009).

Segundo Jaqueline Moll (2012), política pública é um encontro de vontades com um lastro jurídico. É ação sistemática, contínua e intencional do Estado para construir algo.

Portanto, os elementos constitutivos de uma política pública em educação são: legislação; suporte jurídico; financiamento; formação de profissionais de educação; profissionais de serviço social; agentes culturais; produção de conhecimento; produção de material didático e pedagógico e materiais de suporte. Política de Estado tem que ter projeto, legislação e financiamento.

2.2 EDUCAÇÃO INTEGRAL

Com o intuito de apresentar a educação integral, em sua essência, será abordado neste capítulo o contexto histórico da Educação Integral, bem como referências e interferências dos vários atores sociais envolvidos na temática da educação integral. Serão destacadas concepções de renomados autores, tais como Teixeira (1962), Ribeiro (1986), e outros que construíram ao longo dos anos a ideia da Educação Integral conhecida e defendida na atualidade.

2.2.1 Contexto histórico da Educação Integral

De acordo com Gadotti (2009), há muito tempo, desde a antiguidade, Aristóteles já mencionava a Educação Integral como o despertar de várias potencialidades para o ser humano, já que este é um ser de múltiplas dimensões as quais se desenvolvem ao longo da vida.

O autor expõe também outros importantes pensadores que falavam da educação integral, entre eles está Karl Marx que chamava a Educação Integral de educação “omnilateral”. Educadores europeus como o suíço Edouard Claparède (1873- 1940), mestre de Jean Piaget (1896-1980), e o francês Célestin Freinet (1896-1966) já descreviam a educação integral como um processo a ser desenvolvido por toda a vida.

No Brasil os dados sobre a Educação Integral são delineados a partir da primeira metade do século XX, onde se pode citar o educador Anísio Teixeira (1900-1971) que defendia a Educação Integral, bem como tentava implementar instituições com a vivência desta concepção (BRASIL, 2009b).

Ainda no Brasil, Gadotti (2009), destaca a visão integral da educação defendida pelo educador Paulo Freire (1921-1997), visão esta que era popular e transformadora associada à escola cidadã e a cidade educadora. Assim, para Freire, a educação não pode ser fragmentada não havendo separação entre o momento de educar e o momento de não-educar.

Anísio Teixeira foi um dos precursores do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova e queria um Sistema Público de Ensino para o Brasil que oferecesse às crianças um programa completo de leitura, aritmética e escrita, ciências físicas e sociais, artes industriais, desenho, música, dança e educação física, saúde e alimento (BRASIL, 2009a). A concepção de Anísio Teixeira foi implementada em Salvador, através do Centro Educacional Carneiro Ribeiro (CECR), para crianças e jovens de até 18 anos a “primeira escola parque”.

Atualmente quando se menciona a Educação Integral, imediatamente vem à mente a Escola Parque de Anísio Teixeira (1900-1971) e os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPS), pensados por Darcy Ribeiro (1922-1997) (GADOTTI, 2009).

O Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2009a) coloca que na década de 1980, a experiência dos Centros Integrados foi muito polêmica e desafiadora, a denominação foi “Escola Integral em horário Integral”, denominação esta, concedida por Darcy Ribeiro, a partir da experiência de Anísio Teixeira, arquitetado por Oscar Niemeyer. Foram construídos aproximadamente quinhentos (500) prédios escolares durante o governo de Leonel Brizola (1922-2004), no Rio de Janeiro.

Já no governo de Fernando Collor (1990-1992), o projeto dos CIESPs foi retomado com o apoio direto de Leonel Brizola, dando-lhe um caráter assistencial e mudando de nome para Centros Integrados de Atendimento à criança (Ciac) (GADOTTI, 2009). Em ambos os projetos as crianças eram estimuladas e incentivadas a permanecer na escola em tempo integral, a fim de que por meio das diversas atividades melhorasse seu desempenho escolar.

Houve também a experiência dos Centros de educação unificados (CEUS), em São Paulo (2000-2004), instituída por Decreto Municipal, nesse momento foi instituída uma proposta intersetorial, com a participação de diferentes áreas, transcendendo assim, a visão da sala de aula e do espaço escolar e investigando a realidade local (GADOTTI, 2009).

As políticas de Educação Integral e em tempo integral foram invocadas e retomadas, neste momento histórico, com suas condições conjunturais e estruturais, desta primeira década dos anos 2000, graças ao reconhecimento de seu papel como política positiva para enfrentamento das desigualdades sociais e, conseqüentemente, das desigualdades educacionais (MOLL, 2010).

A proposta de ampliação do tempo diário de permanência das crianças na escola merece análises de diferentes naturezas. Tanto aspectos relacionados à viabilidade econômica e administrativa quanto ao tipo de utilização pedagógica das horas adicionais são de grande importância. O conceito de educação integral encontra amparo jurídico significativo na legislação brasileira, assegurando sua aplicabilidade no campo da educação formal e em outras áreas da política social (GUARÁ, 2009).

A Normatização da Educação Integral será apresentada mais adiante, num capítulo específico, partimos agora para os conceitos de Educação Integral.

2.2.2 Afinal, o que é Educação Integral?

De saída, é importante considerar a distinção e a aproximação entre os conceitos de Educação Integral e de Escola de Tempo Integral, exposto por Jaqueline Moll (2010). Educação integral: ação educacional que envolve diversas e abrangentes dimensões da formação dos indivíduos. Quando associada à educação não-intencional, diz respeito aos processos socializadores e formadores amplos que são praticados por todas as sociedades, por meio do conjunto de seus atores e ações, sendo uma decorrência necessária da convivência entre adultos e crianças. [...] Quando referida à educação escolar, apresenta o sentido de religação entre a ação intencional da instituição escolar e a vida no sentido amplo (CAVALIERE, 2010).

Escola de tempo integral: Em sentido restrito refere-se à organização escolar na qual o tempo de permanência dos estudantes se amplia para além do turno escolar, também denominada, em alguns países, como jornada escolar completa. Em sentido amplo, abrange o debate da educação integral – consideradas as necessidades formativas nos campos cognitivo, estético, ético, lúdico, físico-motor, espiritual, entre outros – no qual a categoria “tempo escolar” reveste-se de relevante significado tanto em relação à sua ampliação, quanto em relação à necessidade de sua reinvenção no cotidiano escolar (MOLL, 2010).

A Educação Integral, portanto, vem a ser uma educação que se realize de forma completa, pensando na construção do ser humano e que atinja todos os espaços, sejam eles escolares e não escolares, cabendo ressaltar que a própria apresentação oficial das medidas governamentais federais vinculadas à ideia de Educação Integral leva em conta esse significado preliminar, como se pode ver no trecho abaixo, extraído de um documento governamental.

A Educação Integral constitui ação estratégica para garantir atenção e desenvolvimento integral às crianças, adolescentes e jovens, sujeitos de direitos que vivem uma contemporaneidade marcada por intensas transformações e exigência crescente de acesso ao conhecimento, nas relações sociais entre diferentes gerações e culturas, nas formas de comunicação, na maior exposição aos efeitos das mudanças em nível local, regional e internacional. Ela se dará por meio da ampliação de tempos, espaços e oportunidades educativas que qualifiquem o processo educacional e melhorem o aprendizado dos alunos. Não se trata, portanto, da criação ou recriação da escola como instituição total, mas da articulação dos diversos atores sociais que já atuam na garantia de direitos de nossas

crianças e jovens na corresponsabilidade por sua formação integral (PDDE–Manual de Educação Integral, 2009).

Sendo assim, percebe-se que a educação ainda não é prioridade no Brasil, por isso ela também não atinge todos os seus objetivos, nem a todos os que precisam dela. Às vezes há o preenchimento do tempo com atividades lúdicas que não se traduzem numa educação verdadeiramente integral.

No momento seguinte, desenvolveremos a questão do direito à Educação integral.

2.2.3 Educação Integral: Direito Esquecido?

O arcabouço normativo oferecido pelo paradigma da proteção integral garante os direitos de toda criança ou adolescente a receber atendimento em todas as suas necessidades pessoais e sociais, a aprender, a se desenvolver adequadamente e a ser protegida(o). Recorrendo-se à Constituição Brasileira (CF, 1988), ao Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990) e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), podemos constatar nesses marcos legais as bases para a educação integral na perspectiva que queremos adotar aqui. Não se pode negar que o Brasil tem avançado muito em termos normativos, embora também exista uma reconhecida distância entre a lei e o ritmo das mudanças por ela sugeridas. Essa dificuldade visível em nosso país no cumprimento das responsabilidades legais não diminui a exigibilidade do direito e o fato de que a população infanto-juvenil goze, hoje, de uma proteção legal expressiva, alinhada às indicações da Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (GUARÁ, 2009).

O tema da educação integral renasce também sob inspiração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9.394/96, que prevê o aumento progressivo da jornada escolar para o regime de tempo integral (arts. 34 e 87, § 5º) e reconhece e valoriza as iniciativas de instituições que desenvolvem, como parceiras da escola, experiências extra-escolares (art. 3º, X). A previsão disposta no artigo 34 – de

ampliação da permanência da criança na escola, com a progressiva extensão do horário escolar – gera para os pais a obrigatoriedade de matricular e zelar pela frequência dos filhos às atividades previstas.

A ideia de proteção integral inscrita no ECA está fundada, em primeiro lugar, no reconhecimento de que a situação peculiar da criança e do adolescente como pessoa em desenvolvimento exige uma forma específica de proteção, traduzida em direitos, tanto individuais como coletivos, que devem assegurar sua plena formação. Entre esses direitos está o direito à educação em seu sentido amplo. Mais ainda: ao propor um novo sistema articulado e integrado de atenção à criança e ao adolescente, o ECA indica claramente que os novos direitos da infância só podem ser alcançados pela integração das políticas sociais públicas, reconhecendo também o papel da sociedade e da família no provimento desses direitos (GUARÁ, 2009).

O direito à aprendizagem está inscrito no artigo 57 do ECA, que determina ao sistema escolar público a busca de metodologias e ferramentas pedagógicas para que o alunado se mantenha na escola e conclua, com sucesso, sua formação. Por outro lado, os pais encontram no ECA o respaldo necessário à sua intervenção nos processos pedagógicos e à discussão dos conteúdos curriculares. Legalmente, podem também reivindicar ao Estado a inclusão de seus filhos em programas suplementares de transporte escolar, material didático ou merenda. Há, pois, muitos recursos jurídicos que sustentam a base legal para a educação integral, entendida como direito de toda criança ao desenvolvimento e à proteção integrais (GUARÁ, 2009).

A garantia legal é, portanto, uma preservação relevante de promoção da equidade para os indivíduos que se encontram mais prejudicados em sua cidadania, onde muitos dos quais também apresentam déficits de aprendizagem e vivem em famílias que não conseguem oferecer a seus filhos a atenção e a educação a que têm direito (GUARÁ, 2009).

A Educação Integral é garantida legalmente, porém entre a demanda, a construção da norma e a materialização da norma, isto é, a efetivação da garantia do direito na prática há um longo caminho a ser percorrido. Portanto a Educação Integral não é propriamente um direito esquecido, está na lei, mas é de difícil execução uma vez que é a economia e não a educação a prioridade no nosso país.

2.3 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Este terceiro momento trata da estruturação do financiamento da educação no Brasil, expondo sua relação com a educação integral e com o Programa Mais Educação.

A Constituição Federal de 1988 trata do financiamento da educação de modo bastante incisivo. Vincula receitas para a manutenção e desenvolvimento do ensino em caráter excepcional, fugindo ao preceito genérico do artigo 165, IV; instituiu a contribuição social do salário-educação e previu fundo de natureza contábil voltado para o setor.

O artigo 212 define a estrutura do financiamento da educação, na medida em que determina a aplicação de percentuais mínimos de 18% para a União e 25% para os Estados e Municípios, da receita proveniente de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; bem como estabelece critérios para efeito de cálculo dos percentuais e de verificação de sua destinação; elege o ensino obrigatório como área prioritária de atendimento; determina o custeio de atividades de apoio ao ensino ligadas à suplementação alimentar e assistência à saúde com outros recursos e destina ao ensino fundamental público a receita da contribuição social do salário educação.

No Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o artigo 60 traça regras relativas à aplicação dos recursos disponibilizados para a educação, estabelecendo a meta de universalização do ensino fundamental e também criando fundo de âmbito nacional, estadual e distrital, cujo objetivo é garantir as atividades de cooperação entre os entes federativos.

O Brasil vem conquistando mérito ao tratar a questão do acesso e permanência na escola de forma séria e pouco flexível, colocando para as famílias a responsabilidade pela frequência, principalmente dos alunos do Ensino Fundamental.

O Plano Nacional de Educação com vigência a partir de 2011 a 2020, traz propostas para a organização da educação nacional, definindo o Sistema Nacional de Educação, cuja instância maior de debates se dá através do Fórum Nacional de Educação, responsável pela política Nacional para este setor, e, principalmente, pela

definição de diretrizes, prioridades e metas dos planos nacionais de educação, bem como a execução orçamentária para a área. (VALLE, 2003).

É a partir deste momento que se começa a traçar alternativas para o desenvolvimento da gestão democrática do bem público: implantação, acompanhamento e controle social dos órgãos educacionais, bem como das ações do estado, pelos cidadãos ou entidades.²

2.3.1 Os Investimentos em Educação no Brasil

O grande desafio para a educação nacional diz respeito aos investimentos em educação. Nesse sentido, cabe destacar que o Brasil é um dos países que tem investido pouco em educação. No entanto, a grande contradição que se observa é sua colocação em 9º lugar na economia mundial, mas o 68º no ranking do IDH-Índice de Desenvolvimento Humano.

Merece referência a Emenda Constitucional 14, que conferiu novo caráter à meta de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, passando de norma programática à norma de eficácia plena, mediante discriminação de critérios de atuação e de alocação dos recursos (RANIERI, apud VALLE, 2003).

Tais recursos advêm dos fundos extraídos de tributos. Souza (2011), afirma que o sistema tributário brasileiro é composto por: impostos, taxas e contribuições sociais. Destes, apenas os impostos têm vinculação obrigatória com a educação. As taxas e contribuições têm destinação específica, já os impostos constituem um grande fundo de financiamento do conjunto das ações do poder público (SOUZA, 2011).

Os impostos no Brasil são na maioria das vezes indiretos. O contribuinte paga o imposto agregado ao preço das mercadorias. Este é um dos motivos pelos quais a carga tributária no Brasil é desigualmente distribuída.

² Os autores aqui citados são aqueles estudados durante o curso de pós graduação em Educação Integral, além de outros cujos depoimentos e pensamentos ajudaram na construção de ideias para a presente pesquisa.

Segundo estudo do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), os 10% mais pobres da população brasileira destinam 32,8% da sua pouca renda para o pagamento de tributos, enquanto que para os 10% mais ricos, o ônus estimado é de 22,7%. Utilizando o salário mínimo como referência para classificar os níveis de renda, números ainda mais contundentes confirmam a regressividade da tributação no Brasil: “famílias com renda de até dois salários mínimos pagam 48,8% da sua renda em tributos; famílias com renda acima de 30 salários mínimos;cerca de 26,3%” (IPEA ,2009,p.4)

QUADRO 2.1: DA COMPOSIÇÃO DA RECEITA DE IMPOSTOS NO BRASIL

Instância de Arrecadação	Impostos sobre...	Incidência
Federal	Exportações (IE)	Bens e serviços
	Produtos industrializados (IPI)	Bens e serviços
	Importação (II)	Bens e serviços
	De renda (IR)	Renda /folha de pagamento
	Operações financeiras (IOF)	
	Territorial rural (ITR)	Propriedade
	Grandes fortunas (IGF)*	Renda
Estadual	Transmissão causa mortis (ITOMD)	Propriedade
	Circulação de mercadorias e serviços (ICMS)	Bens e serviços
	Veículos automotores	Propriedade
Municipal	Transferência de bens imóveis (ITBI)	Propriedade
	(IPTU) impostos propriedade territorial urbana	Propriedade
	Serviços (ISS)	Bens e serviços

*sem regulamentação

FONTE: Constituição Federal de 1988.

Esses impostos são arrecadados pelos diferentes entes federados e são repartidos. As receitas decorrentes da distribuição da receita líquida de impostos também constituem receita para a educação.

Entre as principais transferências nacionais estão os recursos do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que consistem na soma da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e do Imposto de Renda (IR) e sua redistribuição entre estados e municípios considerando a proporção de habitantes de cada localidade e de forma inversamente proporcional à renda de estados e municípios.

Em cada um dos estados da federação a principal repartição de impostos é feita pela redistribuição do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), que é arrecadado pelo ente estadual e 50% do recurso é repartido com o município que

gerou a nota fiscal. As transferências são formas de enfrentar a desigualdade de desenvolvimento econômico do país, entretanto ainda são insuficientes (SOUZA, 2011).

Segundo o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 a União deve aplicar anualmente nunca menos de 18% da receita de impostos, inclusive transferências na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE) e Estados e Municípios devem aplicar pelo menos 25% da receita de impostos em Manutenção e desenvolvimento do Ensino (BRASIL, 1988).

QUADRO 2.2 : DA CARACTERIZAÇÃO DAS DESPESAS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE).

SÃO DESPESAS COM MDE:	NÃO SÃO DESPESAS COM MDE:
Remuneração e aperfeiçoamento dos profissionais de educação.	Remuneração de pessoal docente e demais trabalhadores quando em desvio de função.
Aquisição manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino.	Formação de quadros especiais da administração pública.
Uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino.	Obras de infra-estrutura ainda que para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar.
Estatísticas, estudos e pesquisas visando precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino.	Pesquisa quando não vinculadas à instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino que não visem o aprimoramento da qualidade de ensino.
Atividades – meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino.	
Concessão de bolsas de estudo para alunos de escolas públicas e privadas.	Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural.
Aquisição de material didático escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	Programas suplementares de alimentação, assistência médico odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social.
Amortização e custeio de operações de crédito.	

Fonte: Lei de Diretrizes e Bases da Educação 9394/96

Percebe-se que esta vinculação tem garantido certa estabilidade de investimentos em educação, pois independente das prioridades de qualquer governante, a área da educação tem recursos anuais para manutenção da estrutura existente. E estes recursos devem ser investidos estritamente em MDE, ou seja, não é qualquer ação educacional que pode ser financiada com os recursos vinculados, mas aquelas ações que estão cobertas pela definição de MDE explicitada nos artigos 70 e 71 da LDB9394/96.

O acompanhamento e o controle social sobre o uso dos recursos para a educação é um grande desafio para reverter à cultura de que pagamos muitos impostos e não sabemos em que tais recursos são aplicados.

A forma de vincular os recursos para a educação ainda que positiva, também resulta em grandes desigualdades na arrecadação de impostos entre os diferentes estados e municípios brasileiros. A necessidade de enfrentamento das desigualdades de condições tributárias e seus reflexos nas condições de financiamento tem sido central na política de fundos (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério - FUNDEF-1988 a 2006; Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB - 2007 a 2020). Esses fundos ainda que não aumentem os recursos disponíveis para a educação, redistribuem os recursos dentro de cada estado da federação. Entretanto esta redistribuição ainda se faz no limite dos recursos existentes sem uma definição de quais são os recursos necessários para uma educação de qualidade (SOUZA, 2011).

2.3.2 A Política dos Fundos para a Educação Básica

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) foi criado pela Emenda Constitucional N°14 (EC N°14), emenda esta que estabeleceu uma sub-vinculação de 60% sobre o percentual de 25% da receita dos seguintes impostos: Imposto sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI – exportação), Fundo de Participação dos Estados (FPE) e recursos da desoneração das exportações(Lei Kandir).

Este Fundo constituiu-se como um mecanismo contábil, uma forma de redistribuir o dinheiro dentro de cada estado da federação, portanto, não significou aporte de recursos novos. O fato do FUNDEF ter se constituído por receitas que já eram compartilhadas entre os entes federados, facilitou o funcionamento automático do mecanismo, pois independente de qualquer forma de adesão, no processo de

arrecadação os recursos eram destinados ao fundo e só depois repartidos entre os Estados e Municípios.

O retorno de tais recursos aos governos municipais e estaduais ficou condicionado ao número de alunos matriculados no ensino fundamental regular em cada rede pública (SOUZA, 2011).

A principal idéia preconizada na Emenda Constitucional nº14 era de redefinição do papel da União na manutenção da educação obrigatória no país. Isto levou, segundo diferentes interpretações (DAVIES, 2006; PINTO ,2000;ARELARO, 2007), a uma secundarização do papel do Governo Federal no financiamento do Ensino Fundamental.

Antes da Emenda Constitucional nº14, a União, Estados e Municípios estavam obrigados, segundo a Constituição Federal de 1988, a destinar 50% dos recursos vinculados à educação para o Ensino Fundamental e erradicação do analfabetismo.

Com a Emenda, tal dispositivo foi redefinido nos seguintes termos: Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, os Estados e Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição Federal, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério; inciso 6º-A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o caput do artigo 212 da Constituição federal (BRASIL,1988).

Pode-se observar que a Emenda aumentou o percentual sub-vinculado ao ensino fundamental para estados e municípios, de 50% para 60% dos recursos previstos para manutenção e desenvolvimento do ensino ao mesmo tempo em que diminui a sub-vinculação de recursos destinados ao ensino fundamental da parcela da União de 50% para 30%.

Percebeu-se então que há uma boa distância entre os objetivos proclamados pelo FUNDEF e o que ele realmente pretendia e conseguiu realizar. Se a primeira ideia preconizada pelo Governo Federal era de tornar o ensino fundamental realmente prioridade com a instituição do Fundo,quando comparamos o papel da

União antes e depois do FUNDEF, parece que antes a prioridade prevista ao ensino fundamental era maior.

Outra polêmica em relação ao FUNDEF diz respeito à idéia de custo aluno. A Lei Federal n. 9424/96, que regulamentou o FUNDEF, estabelecia que o Presidente da República estabeleceria anualmente um gasto mínimo por aluno por ano que convencionou-se chamar de “custo aluno”. Tal gasto deve ser o resultado da divisão entre os recursos disponíveis no ano, para todos os Fundos estaduais e o número de matrículas no Brasil no ensino fundamental público regular. Isso resulta em um “x” que é o recurso disponível para ser gasto por aluno naquele ano. Os estados não podem aplicar menos que isso. Aqueles que não tivessem recursos disponíveis para praticar o gasto – aluno - ano mínimo teriam complementação federal (SOUZA, 2011).

Mesmo sendo esta a regra prevista na lei, o que prevaleceu foi a idéia de que o valor seria fixado pelo presidente, e não a regra que determina como se faria a conta. Desta forma em 1997, o primeiro ano de funcionamento do FUNDEF, o valor estabelecido foi de R\$ 300,00 para cada aluno de 1ª a 8ª e para a educação especial.

Desconsiderando ainda que a Lei 9424/1996 estabeleceu que deveria haver diferenciação entre os custos de 1ª a 4ª, de 5ª a 8ª e de Educação Especial, em 1998 e 1999, o valor fixado pelo Presidente foi de R\$ 315,00, sem diferenciação.

Em 2000, o custo aluno foi de R\$ 333,00 para a 1ª a 4ª, e pela primeira vez houve um diferencial, R\$ 349,65 de 5ª a 8ª. Em 2003 o custo aluno foi fixado em R\$ 446,00 para as séries iniciais do Ensino Fundamental e em R\$ 468,30 para as séries finais.

O grande problema destes valores e dos valores até agora fixados é que eles estão sempre abaixo do previsto na própria Lei do FUNDEF, o que tem significado pouco incremento de recursos para o Ensino Fundamental.

Excluindo-se os estados que recebem complementação da União por não terem disponibilidade orçamentária para cumprir o mínimo nacional sozinhos, que variam entre cinco e seis estados e são os mais pobres do país, o restante via de regra, gasta mais do que o mínimo nacional (SOUZA, 2011).

Outra questão importante do FUNDEF refere-se aos recursos que devem ser empregados em pagamento de professores em efetivo exercício no ensino fundamental. A Lei 9424/96 estabeleceu que no mínimo 60% dos recursos do Fundo deveriam ser destinados a este fim, portanto para pagar professores e especialistas.

O secretário de escola, a servente, a merendeira, reformas, compras de material ou qualquer outra despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) devem ser pagos com no máximo 40% dos recursos do Fundo, ou com recursos que não fossem oriundos do FUNDEF.

Ainda merece destaque o ponto em que se podem reconhecer avanços advindos da implantação do FUNDEF está no controle sobre as contas públicas em dois sentidos: A administração pública foi obrigada a reorganizar as rotinas para que os documentos, balanços, demonstrativos de despesas passassem a discriminar o que é e o que não é pago com o recurso do FUNDEF. Isso possibilita que as equipes das próprias Secretarias de Educação possam controlar quanto de recursos está disponível para a educação, o que é importante, pois há dentro da administração pública uma tradição de que apenas a Secretaria da Fazenda, ou órgão equivalente, domina a disposição do orçamento público.

O segundo avanço está na idéia do Controle Social. Os conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF são, na sua maioria, ainda muito frágeis, pois não se tratam de órgãos fiscalizadores, com poder de barrar contas. Os conselhos fazem os pareceres e os enviam para o Tribunal de Contas, que é quem realmente controla as contas públicas. Desse modo coloca-se a possibilidade de controle pela sociedade sobre um pedaço dos recursos da Educação, aqueles vinculados ao fundo.

Neste terreno o desafio é construir estratégias de controle social sobre o conjunto dos recursos destinados á educação bem como sobre o conjunto dos recursos públicos. Um desafio ainda maior é tornar o conjunto do orçamento passível de deliberação pública, formas de elaboração do orçamento, de definição das prioridades anuais e principalmente plurianuais.

2.3.3 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB)

Em 2007, o FUNDEF foi substituído por um novo fundo que mantém as principais características do primeiro. O FUNDEB, em vigor atualmente, redistribui recursos dentro de cada estado da federação para alunos matriculados na educação básica a partir de um patamar mínimo definido nacionalmente; os estados que ficam abaixo deste patamar recebem recursos da união; a caracterização do gasto – aluno - mínimo foi ampliada com previsão de diferenciação entre modalidades, etapas e segmentos de oferta da educação básica e o conceito de controle social foi um pouco mais disciplinado (SOARES, 2011).

A ampliação da abrangência do fundo foi acompanhada de uma ampliação dos recursos subvinculados e de um mecanismo de implantação progressiva entre 2007 e 2009, conforme quadro apresentado abaixo. A progressiva ampliação dos impostos correspondeu a uma progressiva ampliação das matrículas a serem computadas no fundo.

Afora o ensino fundamental que já estava todo coberto pelo FUNDEF, as matrículas da Educação Infantil e do Ensino Médio, além das modalidades, foram incorporados em 33% no ano de 2007 e 66% no ano de 2008. A partir de 2009, 100% das matrículas da educação básica são incorporadas ao fundo seguindo as regras previstas na Lei 11494/2007 (SOARES, 2011).

QUADRO 2.3: COMPOSIÇÃO DO FUNDEF E DO FUNDEB

FONTE	FUNDEF	FUNDEB		
		2007	2008	2009
ICMS	15%	16,66%	18,33%	20%
FPM	15%	16,66%	18,33%	20%
FPE	15%	16,66%	18,33%	20%
IPI- EXPORTAÇÃO	15%	16,66%	16,33	20%
LEI Kandir	15%	16,66%	18,33%	20%
ITCM		6,66%	13,33%	20%
IPVA		6,66%	13,33%	20%
ITR		6,66%	13,33%	20%
Complementação da união	Prevista/sem valor definido	2 bilhões	3 bilhões	4,5 bilhões e depois 10% do total do fundo.

Fonte: Emenda Constitucional 14/1996 e Emenda Constitucional 53/2006.

A ampliação dos impostos que compõe o fundo não mudou de forma significativa o peso que as diferentes fontes tinham comparativamente ao que acontecia na vigência do FUNDEF. Os recursos mais importantes para o financiamento da educação e para a redistribuição em cada estado continuam vindo do ICMS. O ICMS representou em 2007, 64% dos recursos do fundo. Os recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados e do Fundo de participação dos Municípios somam outros 28% de recursos e o restante advém de impostos de menor impacto financeiro.

A grande qualidade do novo fundo está na retomada do conceito de Educação Básica tal qual esta foi definida na LDB 9394/96, ou seja, abrangendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, bem como suas diferentes modalidades (educação de jovens e adultos, educação especial, ensino profissional). Entretanto, a ampliação da abrangência se por um lado, assegura uma política de valorização do conjunto da educação básica, por outro lado, deixa dúvidas quanto à suficiência da ampliação de recursos para garantir avanços na educação brasileira (SOARES, 2011).

O FUNDEF em 2006 abrangia um total de 30,2 milhões de Alunos matriculados no ensino público regular; com o FUNDEB a abrangência do fundo chegou a 40,2 milhões de alunos matriculados na educação básica, segundo dados consolidados pelo FNDE para 2008, o que significa um aumento de aproximadamente 30% dos alunos atendidos em dois anos.

Neste aspecto o FUNDEB, tem como uma inovação importante o disciplinamento da complementação da União. Ainda que na vigência do FUNDEF tal complementação já existisse, com o novo fundo há um patamar mínimo de recursos a serem investidos pelo governo federal.

Conforme previsto na emenda nº53/2006, a complementação da União deve corresponder a 10% do total do fundo quando este estiver funcionando integralmente. Considerando o montante de recursos executados em 2006, como complementação da União ao FUNDEF, e os dados para a vigência do novo fundo (consolidados ou previstos) observa-se uma ampliação considerável de recursos, conforme dados do quadro 2.3.

QUADRO 2.3 RECURSOS PARA COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO A ESTADOS E MUNICÍPIOS – 2008 -2010.

Ano	Montante de Recursos	Fundo em vigência
2006	313.700.235	FUNDEF
2007	2.012.399.999	FUNDEB
2008	3.174.300.000	FUNDEB
2009	5.070.150.000	FUNDEB
2010	6.861.110.170	FUNDEB(previsto)
2011	7.801.532.000	FUNDEB(previsto)

Fonte:FNDE Legislação FUNDEB e SIOPE.

Ainda que os números do Quadro 2.3 sejam bastante alvissareiros comparativamente ao ano de 2006, os números de 2009 e previsão de 2010 e 2011 não correspondem aos 10% mínimos previstos na lei.

Importa refletir ainda sobre o que representa a manutenção e ampliação da política de fundos nas condições de financiamento da educação brasileira, considerando o desafio de superar as desigualdades regionais do país.

O FUNDEB a exemplo do FUNDEF continua sendo um mecanismo que atua primeiro internamente nos estados de forma que redistribui os recursos dentro de cada unidade da federação e apenas a complementação da União tem o potencial de possibilitar a equalização dos recursos com abrangência nacional (SOUZA, 2006).

QUADRO 2.4 VALOR ALUNO ANO REALIZADO OU PREVISTO PARA AS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL REGULAR, EM ESTADOS DA FEDERAÇÃO. BRASIL 2007-2010

(valores nominais)

Estado	2007	2008	2009	2010	2011
Alagoas	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Amapá	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Bahia	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Ceará	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Maranhão	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Para	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Paraíba	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Pernambuco	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Piauí	946,29	1245,58	1227,17	1468,65	2066,46
Rio Grande do Norte	1.204,06	1460,5	1327,17	1468,65	2072,30
São Paulo	1.845,75	2.261,8	2027,61	2314,04	3168,75
Roraima	2.242,56	2825,95	2507,33	2933,18	3498,52
Diferença	2,4	2,3	1,7	2	1,7

Fonte: FNDE. Legislação. Os valores de 2009, 2010 e 2011 são estimados. Para os anos de 2009 e 2010 os valores realizados por estado ainda não estão disponíveis. Disponível em [HTTP://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislação](http://www.fnde.gov.br/index.php/fundeb-legislação). Consultado em Fevereiro de 2011.

O quadro 2.4 apresenta os estados que tiveram complementação da União nos anos de 2007 e 2008 e a previsão para os demais. Observa-se que nove estados da federação tem tido complementação regular da União, entretanto, comparativamente ao maior gasto-aluno realizado ou previsto no país (Roraima) a diferença ainda é próxima de duas vezes.

Ou seja, um aluno matriculado em Roraima tem o dobro de recursos disponíveis que um aluno de Alagoas. Ainda que os dados demonstrem que tal relação está em queda, é preocupante que depois de mais de uma década de política de fundos que pretende a equalização do investimento, ainda tenhamos tal quadro no financiamento da educação brasileira.

Cabe destacar ainda que os valores da tabela 2 referem-se às séries iniciais do ensino fundamental urbanas que tem fator 1 na ponderação para definição do gasto -aluno- ano do FUNDEB.

A diferenciação do cálculo é definida anualmente por uma comissão intergovernamental composta por um representante do MEC, um representante da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e um representante do Conselho Nacional de Secretários da Educação (CONSED), conforme Lei 11494/07, artigo 12. Esta diferenciação varia de 0,7 a 1,3 do valor referência.

Os segmentos da educação básica considerados na ponderação em 2011 são: creche integral pública, creche parcial pública, creche parcial conveniada, pré-escola parcial, séries iniciais do ensino fundamental urbana, séries iniciais do ensino fundamental rural, ensino médio urbano, ensino médio rural, ensino médio de tempo integral, ensino médio integrado à educação profissional, educação indígena e quilombola, Educação de Jovens e Adultos com avaliação no processo, Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional, além da oferta em instituições conveniadas de creche e pré – escola.

Finalmente o disciplinamento do FUNDEB reafirma a necessidade dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social a serem constituídos em cada município, estado e no âmbito da União. O funcionamento destes conselhos ao

longo da vigência do FUNDEF levou a diferentes diagnósticos da fragilidade de tais espaços, assim Souza estudando a realidade dos conselhos da Paraíba afirma:

A falta de transparência na utilização dos recursos do FUNDEF e, sobretudo o caráter oficialista dos conselhos expressam uma cultura arreada à participação social. A composição dos conselhos é exemplo tácito dessa pouca vontade de democratizar a gestão dos recursos da educação. Verifiquei que os secretários de educação ou seus adjuntos têm assento nos conselhos, em sua maioria na condição de presidentes. Constatei, ainda que as informações prestadas são em geral insuficientes para a formação de juízos sobre despesas efetivadas. As Secretarias de Finanças dos estados e municípios parecem não se sentir à vontade com essa fiscalização e agem com morosidade no fornecimento dessas informações (SOUZA, 2006 p.190).

Numa direção parecida, Gouveia e Souza analisando os conselhos do Paraná afirmavam:

Quanto à ação específica do conselho sobre o uso dos recursos, ainda que tal espaço se apresente envolto em inúmeros limites que persistem desde 1988 – a exemplo das dificuldades de conhecimento, a indicação viciada de conselheiros, a falta de acesso aos dados, a ênfase na fiscalização da folha de pagamento- o fato de este processo mobilizar centenas de pessoas para debater estes limites (...) faz com que este se venha construindo como espaço de publicização destes conflitos, o que, se não cumpre tecnicamente a tarefa do controle exaustivo do uso sobre os recursos públicos, pode, sim, manter o tema como parte da agenda política da sociedade civil (GOUVEIA, SOUZA, 2007, p. 154) .

A regulamentação contida na Lei 11924 procura enfrentar alguns dos impasses e potencialmente mantêm outros. Os conselhos continuam tendo que ser criados por lei específica nos estados e municípios e a lei prevê uma composição mínima nos estados de doze membros sendo apenas cinco entre usuários e trabalhadores da educação; nos municípios o conselho deve ser formado por no mínimo 9 membros sendo que destes sete são trabalhadores ou usuários da educação.

Considerando o desafio de tais conselhos superarem um caráter cartorial ou clientelista, uma composição paritária como, por exemplo, a definida nos conselhos de saúde (tripartite – trabalhadores, usuários e mantenedores) seria mais interessante e indicaria um critério mais objetivo para as legislações municipais.

Uma inovação importante é a da garantia de que os conselheiros sejam indicados por seus pares, especialmente no caso do segmento de trabalhadores e

usuários, o que pode vir a diminuir as indicações arbitrárias por parte dos governantes. Nessa mesma direção a lei 11494, art 24, parágrafo 5, impede que sejam indicados como conselheiros: Cônjuge e parentes consanguíneos ou afins até terceiro grau, ou funcionários municipais; Tesoureiro, contador ou funcionário de empresa de assessoria ou consultoria que prestem serviços relacionados à administração ou controle interno dos recursos do Fundo, bem como cônjuges, parentes consanguíneos ou afins, até o terceiro grau, desses profissionais; Estudantes que não sejam emancipados; Pais de alunos que: a) exerçam cargos ou funções públicas de livre nomeação e exoneração no âmbito dos órgãos do respectivo Poder Executivo gestor dos recursos; ou b) prestem serviços terceirizados no âmbito dos Poderes Executivos em que atuam os respectivos conselhos (BRASIL, 2007).

Finalmente prevê que o presidente do conselho seja eleito por seus pares em reunião do colegiado, impedindo o representante do governo gestor dos recursos do Fundo de ocupar a presidência do conselho. Regra esta que tem relação com a dimensão de fiscalização do uso dos recursos prevista para o conselho e que não se aplica necessariamente a conselhos de outras naturezas. Tais dispositivos não são suficientes em si para construir uma cultura participativa no país, são instrumentos que continuarão a demandar organização dos segmentos interessados na democratização do Estado brasileiro.

Outros elementos positivos do FUNDEB, conforme Rossinholi e Taragô (2008) referem-se à ampliação da cobertura para toda a educação básica que era um dos pontos mais críticos do FUNDEF e ao aumento do valor mínimo por aluno. Neste sentido apontam que houve um acréscimo de 40% já no primeiro ano de vigência do FUNDEB e, nos anos posteriores, os acréscimos ficaram acima da inflação. Em relação aos valores totais do fundo, houve evolução de quase 100% desde 2007, os quais passaram de R\$ 48 bilhões para 94 bilhões em 2011.

O principal programa estruturante do FNDE ligado à política educacional de financiamento é o Programa Brasil Escolarizado. Esse programa visa contribuir para a universalização da educação básica, assegurando equidade de acesso dos alunos à educação infantil, ao ensino fundamental e médio e à educação de jovens e adultos e à permanência neles.

Dentro do Programa Brasil Escolarizado, há as quatro principais ações de financiamento geridas pelo FNDE: Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e Programa Nacional do Livro Didático (PNDL).

As características gerais destes programas são: o direcionamento dos recursos mediante o número de matrículas divulgadas pelo censo escolar; a existência de conselhos de fiscalização dos recursos em âmbitos das escolas e/ou municípios; a necessidade de complementação dos recursos por parte das Secretarias de Educação dos entes federados; a transferência direta de recursos para essas Secretarias ou em alguns casos, diretamente para as escolas ; e a necessidade de prestação de contas.

Segundo Cruz (2011), em 2006, 78% dos recursos que os entes federados recebiam do MEC vinha do FNDE. Além disso, os recursos do FNDE aumentaram quase 400% nos últimos anos, passando de R\$ 6,3 bilhões em 2003 para R\$ 27,7 bilhões em 2010. Ainda segundo o autor, o FNDE amplia e aprimora as regras para a distribuição dos recursos, para garantir a equidade regional, que ainda é deficitária.

2.3.4 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL

A preocupação com o financiamento da educação integral torna-se maior, tendo em vista que o PNE enfatiza cada vez mais, a adoção por parte dos entes federados de educação em tempo integral nas escolas. Por exemplo, o PNE 2011-2020, que é composto por dez diretrizes objetivas e de vinte metas, especifica na sua meta 6: oferecer educação em tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica.

A educação em tempo integral ganhou grande impulso quando do lançamento do Programa Mais Educação. Esse programa foi instituído pela portaria interministerial n. 17/2007 e regulamentada pelo decreto n. 7.083/2010.

O Programa Mais Educação constitui-se como uma estratégia governamental do MEC para induzir à ampliação da jornada escolar e a organização curricular na perspectiva da educação integral nas escolas públicas. O Decreto nº 7.083/2010 considera educação básica em tempo integral a jornada escolar com, no mínimo, sete horas de jornada escolar diária em todo o período letivo.

Em relação ao financiamento dessas experiências. Destaca-se que, no período de publicação da portaria n.17/2007 até 2010, o FNDE apoiava as experiências em educação integral de forma incipiente via PDDE. Essas linhas priorizavam o atendimento às escolas que apresentavam baixo Índice de Desenvolvimento da educação Básica (IDEB), situadas em capitais e regiões metropolitanas.

Esses recursos eram direcionados basicamente para o ressarcimento de monitores (transporte e alimentação), materiais de consumo e compra de material permanente e de consumo necessários ao desenvolvimento das atividades de educação integral (CARREIRA ; REZENDE PINTO (2007)).

O apoio financeiro da Educação Integral, através do Programa Dinheiro Direto na Escola, destina-se às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuem estudantes matriculados no ensino fundamental e no ensino médio. O montante de recursos destinados a cada escola será repassado por intermédio do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE/Educação Integral, para conta corrente em nome da Unidade Executora Própria - UEX representativa da unidade escolar, liberado em uma só parcela, considerando as necessidades de 10 (dez) meses letivos para realização das atividades (BRASIL, 2010).

Com o Decreto n. 7083/2010, há pontos mais explícitos que dão ênfase para o financiamento, como o art. 4º, que expõe a realização do programa mediante regime de colaboração entre a União e os entes federados, através de assistência técnica e financeira. Já o art. 5º aponta que o MEC será responsável por definir os critérios de priorização do atendimento do Programa Mais Educação a cada ano, utilizando basicamente três critérios norteadores: realidade da escola, Ideb e vulnerabilidade social dos estudantes.

Por fim, o Art.7º designa o FNDE como a fonte de recursos para apoiar o Programa via PDDE e PNAE. Nesse sentido embora não apresente explicitamente o

tipo de auxílio financeiro e/ou a vinculação a alguma fonte de recursos, o Decreto n. 7.083/2010 menciona que o apoio financeiro à educação de tempo integral se dará pelo FNDE.

Em consonância com o Programa Mais Educação o MEC lançou em maio de 2011, a resolução n. 20/2011 que dispõe sobre a destinação de recursos às escolas que possuem experiências de tempo integral. Essa resolução é a primeira a criar uma linha específica de recursos para a educação integral desde o lançamento do programa em 2007. Em junho de 2012, é lançada a resolução n. 21/2012, que traz algumas inovações quanto à resolução anterior, por exemplo a inclusão de escolas do campo.

Por meio dessa linha, o apoio financeiro destina-se às escolas públicas das redes municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuem estudantes matriculados no ensino fundamental e médio, conforme critérios definidos pelo próprio MEC. Os critérios são no sentido de apoiar escolas em cidades do interior do país que apresentaram baixo Ideb. Para o ano de 2012, as escolas que aderiram ao Programa Escola Aberta deverão necessariamente aderir também ao Programa Mais Educação (BRASIL, 2010).

O Manual da Educação Integral para obtenção de apoio financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE/INTEGRAL (2010) coloca que os recursos destinados a cada escola serão repassados por intermédio do Programa PDDE/Educação Integral para a conta corrente em nome da Secretaria de Educação representativa da unidade escolar, liberados em uma só parcela, considerando a necessidade de dez meses letivos para a realização das atividades. Os recursos transferidos por intermédio do PDDE destinam-se: a) custeio de monitores: refere-se ao ressarcimento de despesas de alimentação e transporte dos monitores responsáveis pelas atividades. O trabalho do monitor deverá ser considerado de natureza voluntária, e o ressarcimento de despesas deverá ser calculado de acordo com o número de turmas monitoradas; b) custeio e capital para aquisição de materiais de consumos ou permanentes ou contratação de serviço; c) custeio e capital para a aquisição de Kits de materiais. Os Kits são materiais pedagógicos e de apoio indicados ao desenvolvimento de cada uma das atividades escolhidas pelas escolas que integram o Programa Mais Educação.

A liberação dos recursos do programa exige uma contrapartida da Secretaria da Educação, que é a destinação de horas (mínimo de vinte horas) para um professor vinculado à escola exercer a função de coordenar as atividades de educação integral desenvolvidas. Há também critério para as atividades desenvolvidas e para os estudantes que irão compor as turmas. Quanto às atividades, têm-se a necessidade da escolha de três ou quatro macro campos da educação integral, sendo o macro campo “Acompanhamento Pedagógico” obrigatório. Outro ponto importante diz respeito à formação de comitês locais e regionais para avaliar e buscar qualificar o programa (BRASIL, 2010).

Importa entender que a gestão de programas com utilização da lógica da `Contrapartida` tem sido uma condicionante da relação entre entes. Os programas federais só podem ser implementados caso o estado ou município coloque a disposição recursos em diferentes formatos: recursos humanos- coordenação; recursos financeiros – complementação de despesas não contempladas na totalidade como merenda, transporte, etc; recursos físicos – adaptação de quadras e salas que forem necessárias.

Além dos recursos da Resolução n. 21/2012, pode-se apontar um conjunto de recursos que visam dar sustentação ao programa, como o PNAE/FNDE, que direciona recursos adicionais para alimentação escolar. Dessa maneira, as escolas que oferecem ensino integral por meio do Programa Mais educação terão R\$ 0,90 por dia (o normal é R\$ 0,30). Por fim, e com maior ênfase, há os recursos do FUNDEB. O fundo abrange toda a educação básica e considera fatores de ponderação para distribuição dos recursos de forma diferenciada. Nesse sentido, a creche pública em tempo integral possui fator de 1,10, a pré-escola em tempo integral e o ensino fundamental em tempo integral possuem fator de 1,25 e o ensino médio em tempo integral possui fator de 1,30. A utilização destes recursos segue os critérios normais do FUNDEB. Destaca-se que essa fonte possibilita uma geração de recursos de forma permanente, pois está vinculada à arrecadação dos entes federados com os impostos.

2.4 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Pensar as políticas públicas, sobretudo a partir da defesa de um padrão de qualidade socialmente referenciada, nos insere ao desafio de pensar a lógica que tem permeado as políticas educacionais para todos os níveis de ensino, particularmente para a educação básica.

O Plano Nacional de Educação - PNE é uma Lei prevista tanto na Constituição Nacional como na LDB (9394/96). Onde a primeira estabelece o seguinte texto:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público que conduzam a: I- Erradicação do analfabetismo; II- Universalização do atendimento escolar; III- Melhoria da qualidade do ensino; IV- Formação para o trabalho e V- Promoção humanística, científica e tecnológica do país. (BRASIL, 1988, art. 214).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9394/96) coloca que é dever da União: “I- elaborar o Plano Nacional de educação, em colaboração com o Estado, o Distrito Federal e os Municípios”. (Inciso I, Art. 9). Continua a abordagem defendendo que no prazo de um ano, a partir da efetivação desta lei, será encaminhado ao Congresso Nacional o Plano Nacional de Educação contendo diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para todos. (BRASIL, 1996 § 1º art. 87).

O governo federal formulou um guia para as políticas públicas em Educação a qual vigorou de 2001 a 2010 (VALENTE, 2001).

O PNE 2011-2020 em sua nova edição parece ter ganhado com os erros do passado. Centrado nas demandas da Conferência Nacional de Educação (CONAE) do ano passado, o Ministério da Educação (MEC) preparou um plano que começa agora a ser debatido pelo Congresso, aguardando a aprovação dos parlamentares. Sucinto, o documento tem 20 metas, a grande maioria quantificável por estatísticas.

O Projeto de Lei nº 8035/2010 do Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 prevê em suas diretrizes a erradicação do analfabetismo; universalização do atendimento escolar; superação das desigualdades educacionais; melhoria da

qualidade do ensino; formação para o trabalho; promoção da sustentabilidade; promoção humanística, científica e tecnológica do País; estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto; valorização dos profissionais da educação e difusão dos princípios de equidade, do respeito à gestão democrática da educação (BRASIL, 2010).

O artigo 5º da lei acima mencionada diz que a meta de ampliação progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência dessa Lei, podendo ser revista, conforme o caso, para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas do PNE-2011-2020. Já o artigo 7º a afirma que as metas do PNE – 2011/2020 e a implementação das estratégias deverão ser realizadas em regime de colaboração entre a União, os Estados, O Distrito Federal e os municípios. No artigo 10 consta que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios deverão ser formuladas de maneira a assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE 2011/2020 e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução.

Quanto às metas e estratégias pode-se resumir a questão do financiamento na meta 20: Ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de 7% do produto interno bruto do país.

2.4.1 Lei dos Royalties do Petróleo

A Lei que destina 75% dos royalties do petróleo para a educação e 25% para a saúde foi publicada o Diário Oficial da união na edição do dia dez de setembro de 2013. O texto ainda prevê que 50% do Fundo Social do Pré-Sal também devem ir para as áreas da educação e saúde.

O primeiro repasse dos royalties para educação e saúde, de acordo com o Executivo federal, será de R\$ 770 milhões e deverá ser feito ainda em 2013. A verba oriunda da exploração petrolífera deve alcançar R\$ 19,96 bilhões em 2022 e totalizará R\$ 112,25 bilhões em uma década.

Os royalties que serão destinados para educação e saúde se referem apenas aos novos contratos da União com comercialidade declarada a partir de 03 de dezembro de 2012. Royalties de campos em atividade há mais tempo, como nos estados produtores do Rio de Janeiro e Espírito Santo, continuarão a ser aplicados pelos governos estaduais.

A Lei dos Royalties obriga o governo federal, estados e municípios a aplicar esses recursos obtidos como compensação ao Poder público pela produção de petróleo, em duas áreas específicas: 75% para a educação e 25% para a saúde.

A verba virá, em primeiro lugar, do que for auferido em royalties e participação especial de novos contratos com comercialidade declarada a partir de 03 de dezembro de 2012.

Os royalties são tributos pagos ao governo federal pelas empresas que exploram petróleo como compensação por possíveis danos ambientais causados pela extração. Participação especial é reparação ligada a grandes campos de extração. Participação especial é a reparação ligada a grandes campos de extração, como da camada pré-sal descoberta na costa brasileira recentemente.

A lei também prevê que até que sejam cumpridas as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação, metade dos recursos e dos rendimentos do fundo social irá para educação e saúde.

Criado em 2010, o Fundo Social é um fundo soberano, destinado a receber a parcela dos recursos do pré-sal que cabem ao governo federal, como royalties e participações especiais. Por lei, o fundo, deveria ser uma poupança do governo para quando o dinheiro do petróleo diminuir, que ajudaria a financiar o desenvolvimento do país e serviria ainda para reduzir os efeitos de uma possível “enxurrada” de dólares no país, por conta da exploração do petróleo do pré-sal.

2.4.2 O Caminho a Ser Percorrido

O texto base do projeto sobre o destino dos recursos do petróleo determinava que esse dinheiro ficaria nessa poupança, e que o governo destinaria 50% dos

rendimentos desse investimento para a educação. O capital principal do fundo, fruto dos depósitos, permaneceria guardado para gerar rendimentos financeiros.

A câmara dos Deputados, no entanto aprovou um substitutivo que determina que 50% da própria “poupança” seja destinada à educação e saúde, diminuindo o tamanho do capital principal do fundo.

A nova legislação destaca que os recursos da exploração petrolífera que passarão a turbinar as áreas de educação e saúde não podem ser contabilizados para compor o mínimo legal de aplicação previsto pela constituição para esses setores.

O texto sancionado também ressalva que as verbas destinadas à educação devem ser aplicadas exclusivamente na educação pública. Além disso, ficou estabelecido que esse dinheiro não poderá ser empregado para pagar dívidas com a União ou salários de profissionais da rede pública de ensino.

2.5 SALÁRIO EDUCAÇÃO E PISO SALARIAL NACIONAL PROFISSIONAL

Um dos grandes desafios da educação nacional diz respeito à política de valorização dos trabalhadores em educação. Este desafio sem sombra de dúvidas requer um olhar bastante criterioso, pois, toda a política para a educação precisa ser abarcada pelos educadores. Sendo assim, esta classe, precisa e deve ser valorizada e motivada para desenvolver um trabalho eficiente.

O sentido da escola na atualidade diz respeito à interrelação entre o ensinar e aprender levando os educandos ao conhecimento, ou melhor, ainda, ao papel social da escola que está embasado na transmissão de conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade,

O salário educação é um imposto para atender, entre outras necessidades o Piso. Já o Piso salarial nacional é um objetivo da política de financiamento FUNDEB.

A política de fundos certamente é a característica mais importante do financiamento da educação brasileira após a reafirmação da vinculação

constitucional de recursos para a educação em 1988, entretanto a educação ainda conta com outra fonte importante de financiamento, os recursos provenientes da contribuição social denominada salário educação (SE). Assim, para entender adequadamente a receita para a educação é importante conhecer esta fonte de recursos.

O salário educação foi criado em 1964 para combater o analfabetismo no Brasil e “suplementar as despesas públicas com a educação elementar” (MELCHIOR, 1987, p.7), por isso durante mais de 40 anos de existência este recurso foi destinado exclusivamente ao ensino fundamental. Como é uma contribuição social, o salário educação pode ser aplicado em programas que não são estritamente de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, como é o caso da merenda escolar.

Com a Emenda Constitucional 53/2007 o salário educação converteu-se em salário educação básica de forma que sua receita passa a ser dividida entre todos os matriculados na educação básica.

A arrecadação do salário educação “é calculada com base na alíquota de 25% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais” (FNDE,2010).

Esses recursos são divididos da seguinte forma: 10% são administrados diretamente pelo FNDE em programas federais para a educação básica e os 90% restantes são divididos em três partes: cota federal, também destinada a programas federais; cotas estaduais e municipais repassados segundo os números de alunos por localidade.

Por muito tempo os recursos do salário educação eram destinados somente aos estados e estes repartiam (ou não) com os municípios. Desde 2004, a legislação federal disciplinou a redistribuição dos recursos dentro do Sistema de Ensino dentro de cada estado e a partir de 2006, a redistribuição entre estados e municípios passou a ser obrigatória.

O salário educação tem sido uma importante fonte de financiamento complementar da educação brasileira, porém esta fonte reitera os problemas de

desigualdade na distribuição da riqueza do país. Davies, em estudo sobre as mudanças recentes no salário educação afirma:

Uma (...) fragilidade da nova sistemática do SE é não corrigir as desigualdades tributárias entre regiões, estados e municípios, uma vez que 60 % de cotas estaduais/municipais são devolvidos às Unidades Federativas onde foram arrecadados, beneficiando as Unidades com maior atividade econômica formalizada (registro de carteira assinada), embora a população das demais Unidades pague pelo salário educação embutido nos preços de produtos e serviços dos Estados com maior atividade econômica.

A consequência disso é uma imensa discrepância dos valores estaduais do salário educação por matrícula na educação básica, desde R\$ 12,00 e R\$16,00 por matrícula, respectivamente, no Maranhão e Piauí, até R\$ 238,00 no Distrito Federal, R\$ 221,00 em São Paulo e R\$ 171,00 no Rio de Janeiro (DAVIES, s/d, p.3)

O problema da desigualdade de condições de financiamento da educação é flagrante quando se observa a distribuição da receita no país e tem evidentemente impactos substantivos nos investimentos que o poder público faz em educação. Nesse contexto, a aprovação finalmente de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os professores da educação básica é importante.

Duas razões fortalecem a aprovação de tal mecanismo: primeiro devido ao peso que as despesas com pessoal têm no investimento em educação. Estudos de custo (CARREIRA; PINTO 2007) demonstram que perto de 70% dos custos de manutenção da educação são referentes ao pessoal do magistério, portanto, parte das diferenças de condições de oferta refere-se à desigualdade de remuneração de professores no país.

Estudo de Camargo (2009) informa que, em 2007, um professor de Pernambuco recebia um salário base de R\$ 347,00 enquanto outro professor equivalente recebia R\$ 2.100,00, para a mesma jornada de 30 horas semanais.

Em segundo lugar, mas não menos importante, o conceito de valorização do magistério mediante a definição de um piso salarial já estava previsto na Constituição Federal de 1988 e foi abandonado ao longo dos anos 90. A retomada deste conceito é fundamental para construir-se novos instrumentos de enfrentamento das desigualdades regionais que até aqui tem sido mantidas.

De acordo com Cruz (2011), uma dificuldade que o financiamento da educação enfrenta é a ampliação da arrecadação do governo federal mediante contribuições sociais. Ao contrário dos impostos, as contribuições não possuem a obrigatoriedade de repasse entre os entes federados, muito menos prevêm vínculos para a educação. Dessa maneira, a ampliação da arrecadação do governo federal nos últimos anos não veio acompanhada de maiores recursos para a educação.

Finalmente podemos sintetizar as regras do financiamento da educação brasileira no seguinte esquema: a educação conta com recursos vinculados. Tal vinculação refere-se à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino que está disciplinada no texto da LDB nº 9394/96; os recursos vinculados provêm de impostos, mas há ainda uma fonte complementar da contribuição do salário educação que é importante.

Estes recursos apesar de constituírem um patamar relativamente estável de investimentos em educação, ainda são insuficientes para resolver as desigualdades de investimentos e democratizar o acesso e a qualidade da escola brasileira, ainda que a política dos fundos promettesse tal cenário.

O livro “Educação pública de qualidade: quanto custa esse direito?” de autoria dos componentes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, editado em 2011 nos ajuda a colocar o dedo nesta ferida. Afinal, que qualidade é esta e quanto custa esse direito previsto na constituição brasileira?

Só o dinheiro não é suficiente para melhorar a qualidade da educação. Mas a ampliação dos gastos com a educação aliada ao controle destes recursos é condição indispensável para isso.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação elaborou um instrumento chamado CAQI (Custo aluno – Qualidade Inicial) que vem contribuir para que o direito humano à educação pública de qualidade seja uma realidade para todos e para todas (CARREIRA; PINTO, 2007).

Ao definir o orçamento para áreas sociais, os governos simplesmente partem do dinheiro disponível depois de já terem investido em outras áreas e depois de já terem pago as dívidas e seus juros.

No caso da educação, o certo seria verificar quantas crianças, adolescentes, jovens e adultos estão matriculados, quantos ainda é preciso matricular, e de quanto é o investimento necessário para oferecer educação de qualidade a todos. É isso que o CAQI propõe.

Depois de realizar vários encontros, seminários e pesquisas e dialogar com outros movimentos sociais e instituições acadêmicas, a Campanha assumiu alguns “pontos cardeais” sobre o que entende ser uma educação de qualidade.

Para a Campanha Nacional pelo Direito à educação, uma educação de qualidade é aquela que leva as pessoas a serem sujeitos de direitos, de aprendizagens e conhecimento. Isso significa dizer que queremos uma educação que fortaleça as pessoas para viver a vida em sua “inteireza”, para aprender umas com as outras, atuar pelos seus direitos, cumprir seus deveres, ter melhor qualidade de vida e lutar por uma sociedade mais justa e solidária.

Uma educação que reconhece e dialoga com as necessidades do mercado de trabalho, mas que vai além delas; faz com as pessoas valorizem a diversidade humana superando preconceitos e discriminações (o machismo, o racismo, a discriminação contra pessoas com deficiências, etc.) que nascem da triste ideia de que certas pessoas valem mais que outras; permite a redescoberta do nosso vínculo com a natureza e nos estimula a cuidar do planeta, questionando o consumismo e as ações gananciosas e predatórias da ação humana.

Queremos uma educação que mude comportamentos no cotidiano e estimule as pessoas a pressionarem as autoridades por outro rumo das políticas públicas, visando a sustentabilidade ambiental; nos faz aprender e construir a democracia no dia a dia das casas, da escola, do trabalho, da praça dos meios de comunicação, dos governos e todos os lugares, apostando no fortalecimento das regras do jogo, no enfrentamento dos conflitos de forma não violenta e repudiando posturas e ações autoritárias; reconhece as desigualdades sociais presentes na própria educação como as de renda, raça, etnia, gênero, região, de orientação sexual, de deficiência física e mental, etc. esse quadro de desigualdades exige mudanças que vão além da educação.

Para dar conta desse desafio, é necessário que se faça um “trançado bem forte” e que se articule um conjunto de ações vinculadas a várias políticas sociais e

econômicas (direito ao trabalho, distribuição de renda, saúde, assistência social, etc): considera as especificidades, as necessidades, as potencialidades e os desafios de uma localidade, de uma região, de um país. Assim, o que é bom na Região Sudeste nem sempre será bom na Região Norte do Brasil; o que é bom numa capital nem sempre será bom numa pequena cidade; o que é bom nos Estados Unidos nem sempre será bom no nosso país.

Todo o cidadão pode e deve aprender com as experiências dos outros, mas não deve esquecer as suas próprias especificidades; as quais estão vinculadas ao direito de acesso à educação. Almeja-se mais vagas em escolas e creches e, acima de tudo que haja qualidade.

Não se pode optar entre a qualidade e a quantidade de vagas, que são como os dois lados de uma mesma moeda, duas faces do direito humano à educação; se aprimora por meio da participação social e política, qualidade pra valer é aquela que exige participação e controle social. Portanto, precisa estar ligada a uma instituição ou organização (comitês, conselhos, etc.) e a processos participativos e democráticos que sejam independentes da vontade política do gestor ou da gestora em exercício.

Qualidade é participação e transparência, não “bondade” do prefeito, do governador, do secretário, do ministro ou do presidente da república; envolve políticas consistentes de avaliação que não podem se limitar à medição do desempenho dos alunos em testes padronizados, mas que devem considerar a opinião dos trabalhadores e dos usuários da educação, incorporando instrumentos de avaliação interna e externa das instituições escolares; exige investimentos financeiros de longo prazo (CARREIRA ; PINTO, 2007).

Em outras palavras, não adianta prometer financiamento sem investir dinheiro para a coisa acontecer! Se almeja-se efetivamente avançar na educação pública, necessário se faz que seja disponibilizado mais dinheiro e aprimoramento das formas de gestão democrática e controle social para o melhor uso desses recursos.

Para alcançar essa qualidade é preciso enfrentar os desafios referentes às desigualdades na educação através de ações afirmativas, por exemplo.

É também necessário abordar as dimensões fundamentais do processo de aprendizagem- a dimensão do conhecimento. Educação como um processo para

garantir ao ser humano a apropriação do conhecimento historicamente construído pela humanidade, a discussão da relevância dos conteúdos curriculares, sua relação com os processos produtivos e as relações entre teoria e prática na compreensão do conhecimento científico;

A dimensão estética – percepção totalizante. A estética trata da relação do ser humano com a beleza dos sentimentos gerados por ela. São também as condições do ambiente educativo que possibilitam prazer, criatividade e pertencimento, estando ligada à formação das educadoras e dos educadores para potencializar a capacidade criativa e apreciativa dos estudantes.

A dimensão ambiental- envolve as condições necessárias para que estudantes e educadores e comunidade escolar possam sentir a escola como um espaço que promova relações de respeito por si, pelos outros e de pertencimento à natureza. Perpassa pelo currículo, pelo projeto político - pedagógico da escola e do próprio ambiente educativo.

A dimensão dos relacionamentos humanos – Trata da promoção de vínculos, de interação e de reconhecimento e respeito à diversidade humana e da construção de uma educação antirracista, antissexista e contra qualquer tipo de discriminação. Visa o fortalecimento da gestão democrática, das instâncias e processos participativos do conjunto da comunidade escolar.

Há ainda a necessidade de insumos nas escolas, sejam eles ligados à estrutura e funcionamento, sejam eles relacionados aos trabalhadores e trabalhadoras em educação.

Na questão da infraestrutura é necessário que as escolas sejam locais acolhedores, prazerosos e agradáveis para brincar, aprender, ensinar e trabalhar. Que sejam espaços que convidam a nele permanecer e que propiciem condições adequadas para as atividades didático-pedagógicas.

É preciso que os professores sejam ouvidos por ocasião das construções, reformas de prédios escolares e quando da aquisição de recursos didáticos. É preciso que estes recursos tenham garantia de funcionalidade. O pátio deve ter sol, árvores, flores, horta. O parquinho deve ter brinquedos adequados para a faixa etária e com a devida manutenção, entre outras preocupações primordiais.

Já os insumos relacionados aos trabalhadores e às trabalhadoras em educação abrangem as condições de trabalho, os salários, o plano de carreira, a jornada de trabalho, as condições para a formação inicial e continuada dos trabalhadores e trabalhadoras em educação.

Problemas comuns: falta de professores; rotatividade dos mesmos; fragmentação das políticas de formação; a falta de reconhecimento; salários baixos; condições de vida ruins; vigias, serventes e merendeiras com baixos salários e carreiras indefinidas e muitos outros.

Nos insumos relacionados à gestão democrática, exige-se o fortalecimento dos conselhos de escola e de educação e a garantia efetiva da participação de pais e mães, alunos e profissionais.

Insumos relacionados ao acesso e permanência são aqueles que devem ser garantidos pelo poder público para garantir as condições de permanência de crianças e estudantes na creche ou na escola: material didático, transporte escolar e uniforme no caso das escolas que o exigem.

Nesse ponto deve haver articulação da política educacional com outras políticas sociais como saúde, assistência social e desenvolvimento agrário para que os alunos além de terem acesso à escola nela permaneçam e concluam seus estudos com sucesso.

O Programa Bolsa Família é um programa que tem ajudado neste sentido. A realização de exames oftalmológicos, o acesso a óculos, o apoio a famílias que vivem em situações de desemprego ou de violência doméstica, o acompanhamento mais próximo de crianças com dificuldades de aprendizagem ou questões de indisciplina são exemplos de ações que ajudam a melhorar a educação.

Os insumos que segundo a Campanha Nacional de Educação devem ser considerados: tamanho da escola (nº de alunos; jornada escolar diária dos alunos, nº de educandos por turma; nº de profissionais; instalações; equipamento e material permanente; material de consumo e custos de serviços ou pagamentos de taxas (água, luz, telefone) custos na administração central apropriados para a escola).

Deste modo, finalizamos um amplo levantamento das temáticas que visitamos durante o curso cujo foco era a Educação Integral. Munidos deste referencial passamos a analisar a efetivação desta política. Este movimento se realiza

acompanhando a implementação do Programa Mais Educação durante seu primeiro ano dentro de um município gaúcho.

3 EDUCAÇÃO INTEGRAL E O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE ITATIBA DO SUL-RS

Neste capítulo apresentaremos as características do município de Itatiba do Sul-RS, bem como o processo de implantação da Educação Integral e do Programa Mais Educação. Os dados apresentados neste capítulo constituem o foco desta pesquisa e são de fundamental relevância para a identificação de como se deu a implantação da Educação Integral e do Programa Mais Educação.

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA, GEOGRÁFICA, ECONÔMICA E SOCIAL DO MUNICÍPIO DE ITATIBA DO SUL

O topônimo Itatiba compõe-se de dois radicais, ambos provenientes do tupi-guarani: ITA= pedra e TIBA= coleção. Pode-se inferir seu significado a partir da valorização da existência de pedras e sua presença na paisagem local. Não foi este sempre o nome dessa terra. No início da colonização chamava-se “Cabeceira de Pedra”, isto porque o Rio das Pedras tem origem exatamente na cidade, indo desaguar no Rio Uruguai, daí o nome de Cabeceira, significando "início", ponto de origem (www.itatibadosul-rs.com.br).

De 1939 a 1942, houve a medição das terras agricultáveis, bem como a demarcação e loteamento de três áreas urbanas no Município: a Sede, Sete Lagoas e Porto Mauá, atualmente Povoado Pirajuni (www.itatibadosul-rs.com.br).

A Comissão de Terras Públicas, em 1940, rebatizou a localidade denominando-a de Itatiba, em função das características nela encontradas “muitas pedras”. Esse nome atravessou anos. Mais precisamente, de 1940 até a emancipação, em 19 de dezembro de 1964. Aí a constatação: já havia no Brasil, no Estado de São Paulo, um município com o nome de Itatiba. Os munícipes houveram por bem acrescer-lhe simplesmente “Do Sul”, como distintivo. Passou então, a chamar-se Itatiba do Sul (www.itatibadosul-rs.com.br).

Ao chegar ao local onde hoje é Itatiba do Sul, o imigrante se deparava com a floresta virgem. Como havia muita madeira de lei, o corte das árvores mostrava-se lucrativo, seja para abrir os espaços para a construção dos “ranchos”, preparar o

solo, limpar o chão para o plantio, bem como para dispor da madeira enquanto recursos de valor de uso e de troca, nos mercados locais e regionais (www.itatibadosul-rs.com.br).

A ocupação das terras resultou em um intenso processo de desmatamento, com as áreas de florestas suprimidas, substituídas por áreas de lavouras e agropecuária (www.itatibadosul-rs.com.br).

O Itatibense convive e conviveu com maneiras de ser, de se vestir e viver as mais diversas, principalmente porque há a convivência de várias raças nos mesmos lugares. Esses costumes, porém, permaneceram mais ou menos fechados, restritos aos portadores: o italiano vive e conserva seus hábitos tradicionais, sem interferir sobre o vizinho polonês ou caboclo (www.itatibadosul-rs.com.br).

3.1.1 Características Básicas do Município

O Município foi criado em 19/12/1964, pela Lei 4867, desmembrado de Erechim. É um município classificado como micro e está localizado na microrregião Erechim, mesorregião noroeste rio-grandense, tendo como pólos imediatos as cidades de Erechim e Passo Fundo no Rio Grande do Sul e Chapecó em Santa Catarina, que distam respectivamente 57 Km e 62 km (www.itatibadosul-rs.com.br).

A capital do Estado está distante 320 km, sendo as principais vias de acesso as rodovias BR480, RST137. Possui internamente uma malha viária constituída por estradas de terra que apresentam estado satisfatório de conservação, apresentando condições de trafegabilidade de regulares a boas (www.itatibadosul-rs.com.br).

A área do município é de 212,12 km², apresentando um formato peculiar semelhante a um retângulo com o lado maior no sentido norte-sul, estando a sede assentada na altitude de 771 metros acima do nível do mar. Limita-se ao norte com o Rio Uruguai e municípios catarinenses de Itá e Paial, a oeste com o Rio Douradinho e município de Erval Grande, à leste com Barra do Rio Azul e ao sul com Barão do Cotegipe e São Valentim. De acordo com o IBGE a população de Itatiba do Sul é de 4.271 habitantes (www.itatibadosul-rs.com.br).

A economia de Itatiba do Sul está baseada na produção agropecuária que, por meio do processo produtivo, gera a maior parte da sua renda, regula a oferta e a demanda de empregos e seu desenvolvimento dependem de uma agricultura moderna, ecologicamente equilibrada e rentável. No município são utilizadas as terras para cultivos de soja, milho, feijão, trigo, fumo, erva mate, citricultura, suinocultura, gado leiteiro, apicultura e alevinos (www.itatibadosul-rs.com.br).

No município há convivência da agricultura empresarial com emprego intensivo de capital praticada por médios e grandes proprietários e uso de mão de obra assalariada com a agricultura familiar realizada em minifúndios e pequenas propriedades (www.itatibadosul-rs.com.br).

O setor secundário (industrial) é pouco desenvolvido e o e o terciário (comércio e serviços) é expressivo considerando serem fornecedores e clientes do setor agropecuário (www.itatibadosul-rs.com.br).

Sua população exerce atividades sociais esportivas e culturais sendo as principais entidades Esporte Clube Uassari, Nacional Pitanga, Lutador da Serra de Povoado Tozzo, Panambi de Saltinho, Esperança de Derrubadas e Real de Sete Lagoas, CTG Taipa Fronteiriça, Coral Municipal, Grupo de Idosos (www.itatibadosul-rs.com.br).

Na área da saúde a comunidade conta com o Hospital Municipal São Roque, PACS/PSF, Ação Social, Postos de Saúde e Unidades Sanitárias de: Saltinho, Sete Lagoas, Povoado Tozzo, Campo da Açoita (www.itatibadosul-rs.com.br).

Os principais meios de comunicação estão situados fora do município: Rádio Comunitária Local - Cultura FM 105.9, RBS TV Erechim, RBS TV Chapecó; Jornais: Diário da Manhã, Bom Dia, Sentinela, Jornal do Comércio, Voz Regional, Zero Hora e Correio do Povo (www.itatibadosul-rs.com.br).

3.2 O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM ITATIBA DO SUL: FINANCIAMENTO

A adesão ao Programa Mais Educação se deu no município de Itatiba do Sul no ano de 2012. Um dos critérios para a adesão foi a existência de grande número de famílias que fazem parte do Programa Bolsa Família, ou seja, alto índice de pobreza.

Tanto as Escolas Municipais (três), quanto as Estaduais (quatro) aderiram ao Programa Mais educação, isso no Ensino Fundamental. O município tem uma Escola de Educação Infantil em tempo integral, mas esta não faz parte do Programa mais Educação. Em 2012 o município atendeu 254 alunos na educação infantil e no ensino fundamental. Para este atendimento contou com 42 professores, tanto na sala de aula como na direção e apoio escolar.

Esta informação é relevante na medida em que o município possui uma relação de 7 alunos por professor, dado que poderá servir como referência no planejamento da implementação de uma política local de Educação Integral, pois não seria necessária a contratação de mais profissionais quando da ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola .

A pesquisa se reportou às escolas da Rede Municipal que nos apresentaram seus dados referentes ao ano de 2012, ano de implantação do Programa Mais Educação:

TABELA 3.1 ESCOLA 1: FNDE – FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Entidade: 07.028.373/0001-10- Circulo de Pais e Mestres						
EMEF TANCREDO NEVES						RS
PDDE – PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA						
Data Pgto	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agencia	C/C
03/05/2012	506962	2.165,40	Manutenção Escolar-PDDE-FUND.	Banco do Brasil	0132	0000292818
03/05/2012	506661	554,60	Manutenção Escolar-PDDE-Pré-Escola	Banco do Brasil	0132	0000292818
31/10/2012	556660	625,30	Manutenção Escolar-PDDE-Extra URB	Banco do Brasil	0132	0000292818
Total		3.345,30				

FONTE: FNDE, 2012

TABELA 3.2 ESCOLA 1: PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA
PDDE – EDUCAÇÃO INTEGRAL- PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA

Data pgto	Ordem Bancária	Valor	Programa	Banco	Agência	C/C
31/08/2012	481247	36.718,60	PDDE integral-Fundamental	Banco do Brasil	0132	0000646105
Total:		36.718,60				

FONTE: FNDE, 2012

Esta escola desenvolveu as oficinas de Acompanhamento Pedagógico-Reforço Escolar; Canteiros sustentáveis, Canto coral e Capoeira.

TABELA 3.3 ESCOLA 2: FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO- FNDE

Entidade: 07.401.147/0001-32- Circulo de Pais e Mestres						
EMEF FREI HENRIQUE DE COIMBRA						RS
PDDE – PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA						
Data Pgto	OB	Valor	Programa	Banco	Agencia	C/C
03/05/2012	507204	577,30	PDDE EXTRA RURAL-Fundamental	Banco do Brasil	0132	0000323535
03/05/2012	506962	1.154,60	MANUTENÇÃO ESCOLAR-PDDE-FUND.	Banco do Brasil	0132	0000323535
Total		1.731,90				

FONTE: FNDE, 2012

TABELA 3.4 ESCOLA 2: PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA
PDDE – EDUCAÇÃO INTEGRAL- PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA-EDUCAÇÃO INTEGRAL

Data pgto	OB	Valor	Programa	Banco	Agência	C/C
31/08/2012	481247	21.751,60	PDDE integral-Fundamental	Banco do Brasil	0132	0000646083
Total:		21.751,60				

FONTE: FNDE, 2012

Esta Escola ofereceu as oficinas de: Acompanhamento Pedagógico, Canteiros sustentáveis, Voleibol e Futsal.

TABELA 3.5 ESCOLA 3- FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE)

Entidade: 08.247.585/0001-50- Circulo de Pais e Mestres						
EMEF PAROBE						
PDDE – PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA						
Data Pgto	OB	Valor	Programa	Banco	Agencia	C/C
03/05/2012	507204	285,70	PDDE EXTRA RURAL-Fundamental	Banco do Brasil	0132	0000385085
03/05/2012	507153	48,00	PDDE EXTRA RURAL-Pré-Escola	Banco do Brasil	0132	0000385085
03/05/2012	506661	96,00	MANUTENÇÃO ESCOLAR-PDDE -Pré-Escola	Banco do Brasil	0132	0000385085
03/05/2012	506962	571,40	MANUTENÇÃO ESCOLAR -PDDE-FUND.	Banco do Brasil	0132	0000385085
Total		1.001,10				

FONTES: FNDE, 2012

TABELA 3.6 ESCOLA 3- PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA (PDDE)

PDDE – EDUCAÇÃO INTEGRAL- PROGRAMA DINHEIRO DIRETO NA ESCOLA-EDUCAÇÃO INTEGRAL						
Data pgto	OB	Valor	Programa	Banco	Agência	C/C
31/08/2012	481247	23.567,60	PDDE integral-Fundamental	Banco do Brasil	0132	0000646091
Total:		23.567,60				

FONTES: FNDE, 2012

Esta escola ofereceu as oficinas de: Acompanhamento Pedagógico, Canteiros Sustentáveis, Vôlei, Literatura de Cordel.

Em conversa informal com a coordenadora do Programa Mais Educação no município e com a secretária municipal de Educação obtive a informação de que houve formação de monitores, mas para isso não foram utilizados recursos do FNDE e sim recursos do município.

Quanto aos programas de apoio o PNLD forneceu os livros normalmente. O PNAE e o PNATE forneceram recursos, porém insuficientes para a demanda e para

o bom andamento do Programa o município teve que arcar com o que faltou. O ponto mais crucial é o transporte escolar.

A principal dificuldade quanto ao transporte escolar é que o município de Itatiba do Sul tem o transporte todo integrado com as escolas municipais e estaduais, inclusive com o ensino médio e as distâncias são grandes entre as comunidades, além disso algumas dessas estradas não possuem asfalto, o gasto com combustível e o tempo empregado em cada viagem faz do transporte escolar uma das principais dificuldades e um dos programas em que mais falta dinheiro

Na questão da infra-estrutura foram gastos R\$ 13.000,00. Sendo R\$ 10.000,00 na escola 1 e R\$ 1.500,00 nas escolas 2 e 3 respectivamente.

O tempo de permanência em todas as escolas é de mais de 7 horas diárias, em virtude da necessidade de otimizar e conciliar o transporte escolar em todo o município.

Do ponto de vista do financiamento da educação, pelos recursos federais apresentados em 2012 temos um valor global de R\$88.116,10. Este volume de recursos foi destinado para despesas anuais. Se colocarmos este recursos em relação ao número de alunos atendidos (254) podemos dizer que estiveram a disposição R\$ 347,00 por aluno/ ano. Este aspecto, justifica a precarização do trabalho dos monitores/oficineiros que não contam com contratos anuais, trabalham somente dez meses e ao mesmo tempo, não possuem direitos trabalhistas como férias ou décimo terceiro salário.

Deste modo, entendemos que este trabalho não é atraente em termos profissionais e se torna interessante somente para pessoas dispostas ao voluntariado ou que sentem necessidade de atividade profissional. Este é um dos pontos que fragiliza o Programa, como avaliamos a seguir.

Dentre os **pontos positivos** encontrados no Programa Mais Educação ressaltam-se: Os alunos estão tendo mais oportunidades de conhecimento, de integração, de gincanas, de viagens, de prática de esportes, atividades ambientais e de expressão artística.

Na escola urbana que recebe alunos da zona rural há alguma resistência dos pais que acham que os filhos vão perder o gosto pelo campo, mas as crianças querem participar das oficinas.

Já os **pontos negativos** levantados dizem respeito ao tempo de permanência das crianças na escola e a maneira de trabalhar dos monitores, assim em certos dias nota-se o cansaço das crianças e o comportamento não é o mais pacífico segundo relato das entrevistadas.

Os monitores nem sempre estão preparados didaticamente para lidar com alunos de diferentes faixas etárias. O estímulo financeiro é baixo e há certa rotatividade de monitores, o que compromete as oficinas e o vínculo dos oficinairos com os alunos.

O texto constitucional, com redação dada pela Emenda Constitucional 14/1996, redefiniu as funções da União no contexto da educação nacional e de seu financiamento.

A partir da Emenda 14, a União, no que tange às instâncias subnacionais, passou a desempenhar função de redistribuição e/ou suplementação de recursos. O Fundeb e o Programa Mais Educação constituem-se em exemplos associados a essa nova perspectiva. No entanto, a simples transferência de recursos não é garantia de efetividade do Programa; a gestão local se envolve no que tange ao acompanhamento pedagógico para que o conteúdo oferecido não se restrinja ao simples lazer, sendo que o Programa Mais Educação não se propõe somente a ampliação da carga horária dos alunos na escola e sim o seu desenvolvimento global.

Por outro lado, a União passou a ter a responsabilidade de prestar assistência técnica e financeira aos estados, Distrito Federal e municípios, de forma a garantir "a equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino" (art. 211, § 1º). Mais especificamente, a União, com vistas a ir ao encontro de um projeto educacional para o país, disposto no Plano Nacional de Educação, passou a exercer, entre outras, a função indutora no que tange à implantação e desenvolvimento de ações voltadas para o combate às desigualdades e ao avanço da qualidade em educação.

Outro modo de analisar esta política será verificando o desenvolvimento do Programa dentro do município, objeto de estudo, utilizando as dez pré-condições necessárias para que haja uma implementação perfeita de política pública, que neste caso serve para nossa análise do Programa Mais Educação (RUA, 2009).

Na primeira pré-condição trata das circunstâncias externas à agência implementadora que não devem impor restrições que a desvirtuem. Identificamos, no primeiro momento, que o MEC como agente indutor colocou algumas limitações na adesão antes do Programa se tornar possível para todos os municípios. Dentro de alguns municípios o Programa veio como novidade, enquanto que outros já possuíam políticas similares, em alguns casos ofertadas pela iniciativa privada ou ONGs.

Na segunda pré-condição: “o programa deve dispor de tempo e recursos suficientes”, verificou-se que esses elementos eram favoráveis.

A terceira, “Não apenas não deve haver restrições em termos de recursos globais,mas também em cada estágio da implementação,a combinação necessária de recursos deve estar efetivamente disponível”. Foram descritas as dificuldades na administração do deslocamento dos alunos do Programa, em função de dependerem do transporte escolar que sendo integrado às redes municipal e estadual, não possibilitava a sincronia de horários de entrada e saída dos alunos. Este fato, criava problemas de aumento de tempo de permanência na escola, além das sete horas previstas, criando um tempo de ociosidade e distúrbio no ambiente escolar.

O quarto e quinto aspecto se referem a : “ implementação ser baseada numa teoria adequada sobre a relação entre a causa de um problema e o efeito de uma solução que está sendo proposta”, Na realidade, verificou-se que há uma necessidade de Educação Integral, no entanto, o Programa se tornou um paliativo para ocupar o tempo vago das crianças e adolescentes, mas não se lhes oferece um crescimento verdadeiramente global.

No sexto ponto: “deve haver uma só agência implementadora, que não dependa de outras agências para ter sucesso; se outras agências estiverem envolvidas, a relação de dependência deverá ser mínima em número e importância”. Neste caso houve uma descentralização de recursos da União para o município. A implementação e monitoramento do Programa é de total responsabilidade do gestor local. Para o MEC o importante é a prestação de contas para a manutenção do Programa.

O sétimo e oitavo aspecto se referem à compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação. Há um consenso quanto aos objetivos a serem atingidos, mas o município carrega com a responsabilidade da implementação e coordenação do Programa.

A nona pré-condição que sustenta que: “É necessário que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa”. Verificou-se que existe uma boa relação entre os envolvidos, um motivo para que isto aconteça pode ser o fato de todos os atores, nas diferentes instâncias, pertencerem ao mesmo partido político, outro motivo é a real necessidade da população por programas desta envergadura, principalmente, por se tratar de um município com alto índice de violência.

O décimo fator diz sobre a posição dos atores que exercem posições de comando. Estes devem ser capazes de obter efetiva obediência de seus comandados. No caso estudado, nota-se uma liderança forte e respeitada, aliada a uma visão ampliada da educação local.

Essas condições analisadas sustentam a visão de que a implementação do Mais Educação conta com muitos fatores que qualificam esta política com sucesso na sua trajetória inicial. Ao mesmo tempo, demonstra que há uma boa perspectiva de continuidade.

Cabe destacar que o Programa é um primeiro esforço na direção da Educação Integral, no seu sentido amplo. No município estudado verifica-se alto grau de satisfação com a presença do Mais Educação. No entanto, restam aspectos a serem negociados nesta difícil relação federativa.

Finalizando, se por um lado, graças, entre outros aspectos, à implementação de Programas, o Brasil deu a largada para lançar sua educação a patamares mínimos desejáveis, por outro, continua a necessitar de uma política consistente e sustentável, acima de interesses partidários momentâneos, que garanta o tão valorizado e necessário "padrão de qualidade" na educação. É preciso também que a proposta de uma política de Estado para a educação, amplamente destacada na Conferência Nacional de Educação (CONAE), se concretize.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual paradigma educacional traz consigo a necessidade de auferir às escolas públicas brasileiras novos Planos, Programas e Projetos educacionais descentralizantes.

O Brasil é um país federativo, composto por Estados, Municípios e Distrito Federal. A União deve gastar no mínimo 18% da receita da arrecadação de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Estados e municípios devem gastar no mínimo 25% desta arrecadação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Essa vinculação de recursos é importante, pois é uma maneira de garantir um mínimo de recursos para a educação e tão somente para ela. Além disto, estes recursos vinculados 18 e 25% referem-se ao piso, dando margem para os antes federados ampliarem esse valor. No entanto, nota-se que quem mais arrecada impostos é a União e quem está gastando mais em educação são os Estados e principalmente os Municípios.

Apesar dos avanços obtidos com a criação do FUNDEB ainda existem lacunas. O gasto por aluno no Brasil ainda é muito baixo em relação às necessidades elencadas pela Campanha Nacional pelo direito à Educação como as indispensáveis para uma educação de qualidade.

O Programa Mais Educação faz parte de uma Política Pública de governo e por enquanto não atinge o universo dos alunos matriculados no Ensino Fundamental. Ponto interessante do trabalho que realizei é o aprofundamento de como são construídas as políticas públicas e todas as suas implicações. Na realidade, o jogo de interesses é muito grande e a distância entre a construção destas políticas, sua implementação e efetivo funcionamento é significativa.

O Programa Nacional de Educação 2011-2020, se completamente aprovado e implementado representa avanços para a educação brasileira não só na questão do Financiamento, mas em todos os aspectos nele apresentados.

A Lei dos *Royalties* do Petróleo e dos Fundos Sociais do Pré-Sal também vão injetar mais recursos para a Educação, mas os resultados deverão ser visíveis mais

a longo prazo, embora a previsão seja de que o primeiro repasse para a educação e saúde seja feita ainda no ano de 2013, conforme dados apurados no site G1.

Entende-se que o Financiamento da Educação com sua receita protegida, agora com parte dos *royalties* e fundos do pré-sal esteja mais de acordo com as necessidades brasileiras para uma Educação de qualidade. Mas para que isso funcione bem é preciso controle social eficaz de todos os setores envolvidos na Educação.

Sendo assim, antes de pensar as políticas educacionais há que se conceber um planejamento de ações os quais refletem os rumos estratégicos do Governo, seja ele, municipal, estadual ou federal.

Há que se levar em conta também, os recursos financeiros disponíveis, e, principalmente, os anseios da sociedade, isto é, os resultados que essa pretende que sejam alcançados. Desse modo, a administração pública estará voltada para a eficiência, eficácia e efetividade. (SANTOS, 2003).

Durante o trabalho de observação junto à população de estudos, pode-se destacar a relação positiva entre a Coordenadora do Programa Mais Educação no Município observado e a Secretária Municipal de Educação. Este fator é determinante para o sucesso na implementação desta política. Destacamos que em outros locais este fator faz com que não seja possível levar adiante este tipo de política que como demonstramos no trabalho qualifica a escola pública brasileira.

Para a obter êxito nas políticas públicas, necessário se faz que se aposte na pesquisa como suporte ao ensino superior, valorize-se de igual forma os três níveis de educação básica (educação infantil, ensino fundamental e ensino médio), garantindo não apenas acesso, mas permanência e aprendizagem com qualidade; que haja uma valorização dos profissionais de educação, oportunizando-lhes condições dignas de trabalho e de formação profissional e continuada; e, por fim, que seja fiscalizada a transparência do financiamento, no que tange os recursos dos fundos, as dotações orçamentárias, com vistas a reduzir os gastos com interesses restritos e desperdícios com ações que não se fundamentam como prioritárias.

5 REFERÊNCIAS

ABRAHÃO,J.**Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina.** *Educação e Sociedade*, Campinas,v.26,n 92,p.841, Especial out.2005.

ALMEIDA,R.de Almeida.**Sobre políticas de governo e políticas de Estado:** distinções necessárias. Disponível em Instituto Millenium. Consultado em: 03/09/2013.

ARELARO,L.**FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação** Reunião Anual Caxambu, 2007. Disponível em <HTTP://www.anped.org.br/reunioes/30ra/index.htm> consultado em: 10 de agosto de 2013.

BARROS.R.P. de; MENDONÇA, R. **Investimento em educação e desenvolvimento econômico.** *Texto para Discussão IPEA*, Rio de Janeiro:IPEA,n.525,1997.

BRASIL. *Resolução nº 20*, de 06 maio de 2011. Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros nos moldes e sob a égide da Resolução nº 17, de 19 de abril de 2011, as escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, com vistas a assegurar a realização de atividades de Educação Integral, de forma a compor a jornada escolar de, no mínimo, sete horas diárias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2011.

BRASIL.*Educação integral/educação integrada e (m)tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira.* Mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Brasília: Ministério da Educação, 2009.

BRASIL.Ministerio da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** *Fundeb*: manual de orientação.Brasilia,2008.

_____. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 14 nov. 2007.

_____. Decreto nº . 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 jan. 2010.

_____. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2011. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.*Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jan. 2011

_____. 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. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Portaria Interministerial nº 1.721, de 07 de novembro de 2011. Retifica os parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, para o ano de 2011. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 08 dez. 2011.

_____. *Constituição Federal de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMARGO, R. et AL **Financiamento da Educação e Remuneração Docente**: um começo de conversa em tempos de piso salarial. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre. V.25, n 2, maio-agosto, 2009. p 341-364.

CARREIRA, D. PINTO, J.M.R. **Custo aluno-qualidade inicial rumo à educação pública de qualidade no Brasil**, São Paulo Global, 2007.

CASTRO, R.A. **Financiamento da educação pública no Brasil**: evolução dos gastos. In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R. (org). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. Cap.2, p.29-49.

CAVALIERE, Ana Maria. **Educação integral**: uma nova identidade para a escola brasileira. Cortez, 2010.

CRUZ, Carlos Henrique Carrilho. **Tema Gerador e Projetos**: construindo um currículo em movimento. *Revista de Educação AEC (Associação de Educação Católica do Brasil)*, Brasília, ano 36, nº142, jan/mar. 2007.

CRUZ, R.E. da **Federalismo e financiamento da educação**: a política do FNDE em detalhe. In: GOUVEIA, A.B.; PINTO, J.M.R.; CORBUCCI, P.R. (org). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011. Cap.5, p.79-94

CURY, C.R.J. **Estado e políticas de financiamento em educação**. *Educ.Soc.*, v.28, n.100, p.831-855, out. 2007.

DAVIES, N. FUNDEF. **Solução ou remendo para o financiamento da educação básica?** In: GOUVEIA, A. B. SOUZA, A.R.; TAVARES, T.M. (org). *Conversas sobre financiamento da educação no Brasil*. Curitiba. UFPR, 2006.

DAVIES, N. Salário-Educação Fragilidade e incoerências. Disponível em: www.redefinanciamento.ufpr.br, acessado em fevereiro de 2010.

DAVIES, N. **Fundeb**: a redenção da educação básica? *Educação e sociedade*, v.27, n.96, Especial, p.753-774, out.2006.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: Ed.da UFRGS, 2006.

GADOTTI, Moacir. **Educação e poder**: Introdução à pedagogia do conflito. São Paulo: 2009.

GOUVEIA, A.B; SOUZA, A.R. **Revisitando a questão da natureza e da prática dos conselhos de acompanhamento e controle social (CACCS) do Fundef no Estado do Paraná.** IN: In: SOUZA,D(org) Acompanhamento e Controle social da Educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo: Xamã, 2007. p. 137-158.

GUARÁ, I. M. F. Educação, **Proteção Social e Muitos Espaços para Aprender.** In: CENPEC. Muitos Lugares para Aprender. São Paulo: Cenpec, 2009.

IPEA, Receita Pública: quem paga e como se gasta no Brasil. Comunicado da Presidência. n.22,30 de Junho de 2009.

MAGALHÃES, António M. **A transformação do modo de regulação estatal e os sistemas de ensino:** A autonomia como instrumento. Revista Crítica de Ciências Sociais, Coimbra, 2001, nº 59, p. 125-143.

MARTINS, P. de S. **O FUNDEB em financiamento:** diretrizes, critérios, conceitos. Financiamento da educação básica. EccoS-Revista Científica, São Paulo, v.10, n.2,p.397-417, jul./dez.2008.

MELCHIOR, J.C.A. **O financiamento da Educação no Brasil.** São Paulo, EPU, 1987.

MENEZES, J.S.S. **A vinculação constitucional de recursos para educação: os descaminhos do ordenamento constitucional.** Revista HISTEDBR On-line, Campinas, n.30,p.149-163, jun.2008.

MOLL, J. **Um paradigma contemporâneo para a educação integral.** Revista Pedagógica Pátio, Porto Alegre, Ano 13, n. 51, p.12-15, 2009.

MOLL, J. Escola de tempo integral. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM

MOLL, Jaqueline (Org.). **Caminhos da Educação Integral no Brasil:** direito a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre: Penso, 2012. 504 p.

NAJAN, Adil. Learning from the literature on policy implementation: a synthetic perspective. Luxenburg, Austria: IIASA, 1995.

OLIVEIRA, R.P. **O financiamento da Educação.** In: OLIVEIRA, R.P, ADRIÃO, T(org). Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB 3ed. São Paulo: Xamã, 2007, v 1, p. 83-122.

PALMA FILHO, J.C. **Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil.** EccoS Revista Científica, v.8,n.2,p.291-311, jul/dez.2006.

RANIERI, N. B. **Educação superior, direito e estado:** na Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/96). São Paulo: EdUSP: FAPESP, 2000. Revista Crítica de Ciências Sociais, 59, 125-144.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB.** 2008.172 f.Tese(Doutorado em educação)-Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria I. V. de Carvalho (orgs.). **O estudo da política: tópicos selecionados.** Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas. **As políticas educacionais de financiamento e a autonomia financeira municipal: o caso de São Paulo nas gestões do período de 1997-2002.** Campinas: Unicamp, 2003. (Tese de Doutorado).

SILVA, T. **Documentos de identidade.** 3.ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

SOUZA, Jr.L. **Sob controle social e descentralização dos recursos da educação: Os conselhos de acompanhamento do FUNDEF na Paraíba.** In: SOUZA, D(org). Acompanhamento e Controle social da Educação: Fundos e programas federais e seus conselhos locais. São Paulo:Xamã, 2006.p.177-198.

TARRAGÔ, R.P. da S. **Financiamento da educação básica pública no Brasil e em Porto Alegre,** pós-Constituição de 1988.2008.191 f.Dissertação(Mestrado em Economia)- Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre,2008.

TEIXEIRA, Anísio. **Uma experiência de educação primária integral no Brasil.** Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos. Rio de Janeiro, v.38, n.87, jul./set.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade.** Disponível em http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf, 2002.

TORRES, R. M. **Educação integral no enfrentamento de iniquidades sociais, trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Unicamp, 2005. (Tese de Doutorado). Acesso em: 13 jan 2014.

VALLE, I. R., Pierre Bourdieu: **A pesquisa e o pesquisador.** In: A Trama do Conhecimento: Teoria, método e escrita em ciência e pesquisa/ Lucídio Bianchetti, Paulo Meksenas (orgs.). - Campinas, SP: Papirus, 2003.

VALENTE, I. **Para um balanço do PNE.** In: *Plano Nacional de Educação.* Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 9-44.