

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras

The Financing of the Federal Programs “Mais Educação” and “Novo Mais Educação” for Expansion of the Journey in the Brazilian Public Schools

*Cristiane Capuchinho¹
Jaime Crozatti²*

Resumo: A educação no Brasil continua a despertar interesse da academia para avaliar as ações que têm produzido resultados objetivos. A pauta pública é, de quando em quando, afetada por este tema de uma das políticas públicas mais citadas em processos e debates acadêmicos, políticos e eleitorais. Este trabalho avalia a trajetória do Programa Mais Educação desde sua criação, indicando as conquistas e diminuições de atividades pela apresentação de indicadores como quantidade de escolas, municípios, estados e alunos das redes públicas que aderiram e deixaram de integrar o programa. A partir de uma pesquisa documental das regras normativas do programa e dos indicadores produzidos pelos órgãos federais MEC, INEP e FNDE, é possível avaliar que, apesar do espaço conquistado nos anos de 2013 e 2014, este foi se modificando e sofrendo alterações que o deixaram frágil e limitado por conta de mudanças regulatórias e de financiamento. Os dados evidenciados apontam que a política federal para ampliação da jornada escolar teve redução de enfoque e de financiamento na passagem do Mais Educação para o Novo Mais Educação.

¹ Aluna do Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. Graduada em Jornalismo e em Ciências Sociais pela USP. Experiência em Jornalismo com ênfase em Educação.

² Professor do Mestrado e da Graduação em Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP. Doutor em Controladoria e Contabilidade pela FEA/USP. Graduado em Ciências Contábeis pela UEM – Universidade Estadual de Maringá, com experiência em análise financeira de Políticas Públicas.

Palavras-chave: Mais Educação; Novo Mais Educação; Ampliação da Jornada Escolar; Ensino Fundamental; Qualidade na Educação.

Abstract: Education policy in Brazil continues to arouse the interest of the academy to evaluate the actions that have produced objective results. The public agenda is, from time to time, affected by this theme, one of the most cited public policies in academic, political and electoral processes and debates. This work evaluates the path of the federal program of expansion of school time *Mais Educação* and *Novo Mais Educação* since its inception, indicating the achievements and decreases in activities by the presentation of indicators such as the number of schools, municipalities, states and students of public networks that have joined and stopped integrating the program. From documentary research of program regulation and indicators produced by the formal educational agencies such as MEC, INEP and FNDE, it is possible to evaluate that despite the space acquired in the years of 2013 and 2014, changing and undergoing changes left it fragile in localities where the municipal administration won't afford the majority of the expenses. From the evidence, it is possible to consider that federal expanding school time program Education in Brazil had reduced its focus and its funding from *Mais Educação* to *Novo Mais Educação*.

Keywords: Mais Educação; Novo Mais Educação; Extension of the School Day; Elementary School; Quality in Education.

1. Introdução

No ano de 2007, o Ministério da Educação (MEC) apresentou um documento que anunciava um grupo de ações com o objetivo de melhorar a qualidade da educação brasileira, do ensino infantil à pós-graduação, que deveriam ser feitas em regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios. Chamado de Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE trouxe metas para o ensino público a serem atingidas em quinze anos. Dentre estas ações, o programa Mais Educação pretendia induzir a ampliação da jornada escolar da educação básica na rede pública.

O objetivo descrito no PDE para o Mais Educação era ampliar as matrículas de ensino integral como estratégia para a melhoria dos resultados escolares no sistema público de ensino. Criado em 2007 por portaria interministerial (MEC et



al., 2007), o Mais Educação previa repasses financeiros extraordinários de recursos federais para unidades escolares municipais e estaduais que apresentassem propostas de complementação do horário de estudo oferecido com atividades em dez macrocampos. Entre os macrocampos, destacam-se esportes, saúde pública, cultura, economia, educação ambiental e acompanhamento escolar para as disciplinas curriculares.

A finalidade do programa era a de fomentar a educação de tempo integral nas escolas públicas, que, segundo a Lei de Diretrizes e Bases (Brasil, 1996), têm a jornada de ao menos sete horas de aulas diárias, ou seja, 35 horas semanais. Para efetivar a ampliação de jornada, a União se comprometeu a enviar recursos financeiros para as unidades que fizessem a adesão ao programa. Os recursos seriam repassados por meio do PDDE Integral (Programa Dinheiro Direto na Escola).

As atividades deveriam ser ministradas por voluntários, preferencialmente estudantes de graduação ou membros da comunidade com saberes de interesse específico dentro dos macrocampos definidos pelo Ministério da Educação.

A verba ofertada pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) financiaria o ressarcimento de gastos com o transporte e as refeições dos voluntários que ministrariam as atividades, as compras de kits de materiais usados nas atividades planejadas, em acordo com o Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro do FNDE, bem como a aquisição de instrumentos musicais para bandas escolares, itens esportivos, brinquedos e a contratação de serviços para as atividades. Os recursos cobririam, assim, gastos de custeio e de capital, conforme percentual definido em resolução do órgão. O valor a ser repassado diretamente para a escola seria calculado pelo número de alunos matriculados em cada escola então beneficiada pelas atividades. Por sua vez, os gastos com alimentação escolar extra dos alunos que ficariam mais tempo na escola deveriam ser suportados por recursos do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar).

A adesão à proposta de ampliação de jornada, porém, não se configuraria de



imediatamente como escola de tempo integral visto que não era necessário a participação dos alunos em todas as atividades do programa, e o recurso enviado à escola nem sempre cobria todos os estudantes matriculados na unidade (Rodrigues e Pereira, 2017).

Conforme a organização do programa dentro da unidade escolar, a rede poderia, ainda, receber uma complementação via transferências constitucionais do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação) por conta das matrículas em educação integral. Ou seja, ao oferecer jornadas de sete horas de atividades diárias aos alunos, a matrícula seria declarada como de educação de tempo integral e, assim, receberia um suplemento no repasse.

Definidas e aprovadas as linhas de funcionamento, o programa começou a ser implementado no ano de 2008 com a adesão de 1.409 escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental de 25 Estados brasileiros e do Distrito Federal. Em 2014, ele chegou ao seu auge, atendendo mais de 58,6 mil escolas. Os dados foram obtidos por meio da Lei de Acesso à Informação com o MEC. Em 2015, durante a crise econômica e política do segundo governo Dilma Rousseff (2015-2016), o governo federal não publicou o edital do programa para novas adesões.

No mesmo ano, uma avaliação econômica do programa feita pela Fundação Itaú Social em parceria com o Banco Mundial analisou dados de 600 escolas que participaram do programa em 2008 e outras 2 mil unidades educacionais que aderiram ao programa em 2010. Esta análise apontou que as atividades do Mais Educação não tiveram impacto positivo de curto prazo nas notas de matemática e português dos alunos e nem tiveram impacto na evasão escolar, resultados apontados como alguns dos objetivos esperados do programa (Fundação Itaú Social, 2015).

O programa então foi remodelado em março de 2016, e após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, substituído pelo programa Novo Mais Educação em outubro de 2016, pelo então ministro da Educação José Mendonça

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277



Filho (Brasil, 2016).

As alterações feitas ao longo do ano de 2016 mudaram de maneira central o financiamento das atividades, que, entre outras coisas, deixou de ter as atividades desenvolvidas como referência para o repasse de verbas, que passou a ser feito por aluno atendido, bem como restringiu o uso dos recursos aos gastos com o custeio do programa, excluindo gastos com capital, como, por exemplo, compras de materiais que permaneciam na escola ao término das atividades (instrumentos musicais, livros, equipamentos esportivos etc).

Tendo como referência a trajetória do Programa Mais Educação, redefinido pelo Novo Mais Educação, descritos acima, a proposta deste artigo é fazer uma análise da estrutura de financiamento destes programas de indução de ampliação da jornada de permanência dos alunos nas escolas públicas do Brasil. Para tanto, o trabalho se vale da análise das mudanças de regras de financiamento definidas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão que operacionaliza o programa por meio do PDDE.

A proposta desse artigo corrobora com as avaliações de Brasil e Capella (2016) uma vez que, no momento presente as pesquisas sobre políticas públicas no Brasil:

“... concentraram-se em temas que integraram a própria agenda governamental: os debates sobre a consolidação democrática e o necessário reordenamento institucional da produção de políticas públicas levaram a uma expansão dos estudos voltados à compreensão desse processo e seus impactos” (Brasil e Capella, 2016, 15)

Este texto começa por um histórico da adoção da jornada de tempo integral como política pública educacional no Brasil e, então, traz uma discussão sobre o avanço de um modelo de gestão descentralizada de recursos educacionais a partir do PDDE. Na terceira parte, são analisadas as variações na estrutura do financiamento ao longo do Mais Educação (entre 2009 e 2016); a quarta seção se dedica à análise da remodelação do programa no Novo Mais Educação no final de

2016. Nas considerações finais, é feita uma breve reflexão sobre as alterações para a continuidade da política de ampliação de jornada na educação básica brasileira.

Como metodologia, foi usada a análise bibliográfica de literaturas de gestão de políticas públicas, financiamento da educação e federalismo. A análise das regras de financiamento foi feita a partir de uma pesquisa documental dos manuais operacionais da Educação Integral editados pela Diretoria de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica do MEC entre 2009 e 2017. Os manuais detalham a legislação, os recursos destinados à escola, o conjunto de atividades que a escola pode escolher, a composição dos kits que apoiam as atividades de jornada ampliada, o número de horas mínimas na jornada escolar e o valor de repasse para o reembolso dos monitores, entre outras coisas.

2. O Programa Mais Educação na agenda pública do Brasil

2.1. De exemplos pontuais a uma política federal de jornada ampliada

A entrada de uma política pública na agenda governamental depende de um processo formado por múltiplos fatores: a emergência de um assunto reconhecido como problema para a discussão política; a percepção de possíveis alternativas para a solução de certo tema; e a decisão política de incluir uma ação para tal problema na agenda de governo. Os processos políticos são, conforme a teoria incrementalista, caracterizados por longos períodos de estabilidade e pequenas alterações das políticas públicas já implantadas. Ainda assim, mudanças importantes acontecem de tempos em tempos (True et al., 2007).

O modelo do “equilíbrio pontuado”, teorizado por Baumgartner e Jones, 1991, se esforça em explicar tanto a manutenção de uma política como os momentos de ruptura, e, para isso, enfatiza a relação entre a definição de um problema e a configuração da agenda. Nesse modelo, conforme uma questão aparece no discurso público, políticas podem entrar na agenda, uma política pública pode ser reforçada ou questionada (True et al, 2007). Assim, a forma como uma questão é definida dentro de um contexto institucional é essencial para



entender os momentos de estabilidade ou de mudança na agenda governamental. Os autores criam o conceito de *policy images*, ideias que sustentam arranjos institucionais e permitem que o entendimento acerca de determinada política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade. Como aponta Capella (2006), na teoria do equilíbrio pontuado, a criação de uma imagem é componente estratégico para a mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão e para o estabelecimento de uma relação entre o problema e a solução.

No caso da ampliação da jornada estudantil no Brasil, apesar de experiências relevantes com a educação de tempo integral no ensino público desde Anísio Teixeira, nos anos 1950 (Cavaliere, 2009) sua adoção sempre foi feita de maneira pontual e não considerada como política de ampla cobertura. Só em 1996, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação aponta como desejável a adoção progressiva da jornada integral nas escolas do país, regulamentada em sete horas diárias. No entanto, foi apenas nos anos 2000 que o debate sobre a adoção da jornada integral se intensificou.

Desde que o Brasil passou a fazer parte do Pisa (Programa Internacional de Avaliação de Estudantes), realizado pela OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico), no ano de 2000, a comparação do desempenho estudantil brasileiro com o de outros países deixou evidente as limitações do ensino na educação básica do país ao possibilitar a comparação dos modelos educacionais (tempo de estudo, horas escolares, qualificação do professor, por exemplo). O Pisa é um programa de avaliação em larga escala trienal do qual participam estudantes com 15 anos de idade que respondem a questões em três áreas do conhecimento: matemática, leitura e ciências. A partir de seus indicadores de desempenho escolar a OCDE dá orientações, incentivos e instrumentos para a avaliação de políticas educacionais.

No modelo de entrada na agenda teorizado pelo “equilíbrio pontuado”, a *policy image* é central tanto para a definição dos problemas a serem enfrentados quanto para a seleção de ações para resolver o problema (Capella, 2006). E é nesse



período que o problema do baixo desempenho do aluno brasileiro passou a ser relacionado com a solução do aumento de sua jornada escolar. O tempo de permanência dos alunos nas escolas públicas brasileiras, com exceção das creches, não costuma ir além da jornada parcial de até 4 horas por dia (Carreira e Pinto, 2006). Em 2001, o Plano Nacional de Educação (2001-2010) apontou que o turno integral dava bons resultados como política educacional e o indica como “modalidade inovadora na tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência” (Brasil, 2001, cap. 2.2).

Em 2006, após a divulgação de resultados pouco satisfatórios dos estudantes de escolas públicas na Prova Brasil (avaliação nacional da educação básica), um estudo feito em uma parceria entre o Unicef (Fundo das Nações Unidas para a infância), o MEC (Ministério da Educação) e o INEP (Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) apontaram como experiências bem-sucedidas para a melhoria dos resultados dos alunos a ampliação da jornada escolar e oferecimento de diferentes atividades no horário expandido (UNICEF; MEC; INEP, 2007).

Tanto a influência de organismos internacionais e de grupos de interesse nacionais (*stakeholders*) quanto a atuação de organizações sociais (Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, Movimento Todos Pela Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Instituto Ayrton Senna e Fundação Itaú Social) incluíram na agenda pública a ampliação do tempo escolar como uma das soluções para o baixo nível de qualidade da educacional brasileira.

A educação de tempo integral começou a aparecer em promessas de campanha de candidatos a cargos eletivos em processos eleitorais, o que apontou para a criação de uma *policy image* em torno dessa agenda (Baumgartner e Jones *apud* Capella, 2006). O programa de governo do segundo mandato do presidente Lula (2007-2010) não registrou o termo “educação integral” ou “jornada de tempo integral”. No entanto, previu a expansão progressiva do “atendimento integral à criança e ao jovem (...) integrando políticas, programas e equipamentos, que fizessem da escola um polo educacional, cultural, de esporte e lazer”.

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277



Em abril de 2007, o Ministério da Educação lançou o PDE (Plano de Desenvolvimento da Educação), que listou o termo “ampliar a jornada” como uma das diretrizes do seu plano de metas. No mesmo ano, o Mais Educação foi criado como primeiro programa de política educacional federal voltado para estimular a educação de tempo integral por meio da ampliação da jornada escolar na educação básica. O programa foi instituído durante o segundo governo do presidente Lula por portaria interministerial (MEC et al., 2007).

Em 2010, o programa de governo do peessedebista Geraldo Alckmin (2011-2015) candidato ao governo do Estado de São Paulo já previa metas de abertura de escolas em tempo integral, em consistência com o plano federal de governo do Presidente Lula, o que indicava que a agenda pública de ampliação de jornada escolar não estava relacionada com as preferências de um partido de uma determinada área do espectro político.

Em 2014, a educação de tempo integral tornou-se um dos compromissos do governo federal em relação ao seu plano de metas de dez anos para a educação. Dentre as 20 metas estipuladas no plano registrado em Lei Federal, a educação integral apareceu no sexto item, com o compromisso de chegar à oferta de tempo integral em, “no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica” (Brasil, 2014).

O programa Mais Educação tinha o objetivo de ampliar o tempo de permanência dos alunos de educação básica na escola para sete horas diárias com atividades que vão além do currículo escolar e incluem “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 dinâmicas de redes” (Brasil, 2007, art.1º). Com ele, o governo federal criou a possibilidade de repasse de recursos extras para que unidades escolares municipais e estaduais financiassem projetos educativos e monitores para atividades em contraturno nos eixos temáticos definidos pelo MEC: cultura, artes, educação patrimonial, esporte, comunicação, saúde, educação econômica, cultura digital e acompanhamento pedagógico.

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277



A política de indução de educação em turno integral, por meio do repasse de recursos extras para as unidades escolares, é uma aposta feita pelo governo federal em sua capacidade administrativa de poder infraestrutural, como definido por Mann (1986). Seguindo a teoria neo-institucionalista, as características de poder centralizado, de penetração na sociedade civil e de implementação logística de decisões políticas garantem ao Estado agência sobre a sociedade. Dessa maneira, o governo federal teria poder de determinar políticas e coordenar as atividades da sociedade civil de acordo com seus fins.

2.2. O PDDE e o Mais Educação no processo de descentralização

A Constituição Federal de 1988 ditou as bases do acordo federalista brasileiro em que União, Estados, Distrito Federal e Municípios têm competências distintas. Na educação, o texto constitucional prevê que as três esferas do poder organizem em regime de colaboração seus sistemas de ensino (Bassi e Mazda, 2009).

Segundo redação alterada em 1996, cabe à União “organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios” (Brasil, 1996b). Os municípios têm a responsabilidade, majoritária, sobre a oferta da educação infantil e dos primeiros anos do ensino fundamental (do 1º ao 5º ano). Aos Estados e ao Distrito Federal, cabe a oferta dos anos finais do ensino fundamental (do 6º ao 9º ano) e do ensino médio.

No entanto, a desigualdade na capacidade tributária dos entes federados impõe dificuldades para a oferta educacional com parâmetros de qualidade e equidade. Para vencer este obstáculo, as políticas federais de financiamento da educação básica têm função supletiva e redistributiva (Farenzena, 2005). A União, assim, atuaria para reduzir a desigualdade das oportunidades educacionais.

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277



Dentro da estrutura federal, o FNDE é o órgão responsável pela maior parte das transferências de recursos da União para políticas de educação executadas por outros entes federados. Estas transferências podem ser feitas de três maneiras: de forma direta, automática ou decorrente de convênios (Cruz, 2012). A assistência financeira direta acontece quando a União centraliza a execução de certa política e repassa aos Municípios e Estados os produtos e serviços, como é o caso da compra de livros pelo Programa Nacional do Livro Didático. A assistência automática é toda transferência constitucional prevista em Lei e com regras definidas independentemente de convênios ou mudança de gestão presidencial. É o caso do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.

O terceiro tipo é a assistência financeira voluntária, que é uma transferência “discricionária que, historicamente, decorre de convênios para o financiamento de projetos educacionais com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não governamentais, por meio da apresentação de planos de trabalhos anuais” (Cruz, 2012). É nessa categoria que se encaixa o PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola), que, em uma de suas modalidades, financiou os programas Mais Educação e do Novo Mais Educação.

O PDDE foi criado em 1995 com a justificativa de adotar medidas menos burocráticas para que os recursos chegassem com mais agilidade e diretamente às escolas (Peroni, 2007), *locus* natural da educação. Para participar deste Programa, ainda em funcionamento, as escolas precisam ter uma unidade executora que é uma “entidade de direito privado sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos do FNDE” (FNDE, 2004, art. 3). O programa nasceu no período de implementação da Reforma Gerencial do Estado brasileiro durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que tinha entre seus objetivos a diminuição do tamanho do Estado (Abrucio, 2007). É nesse

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277

cenário que o mecanismo de transferência de recursos federais para as escolas através de unidades executoras de direito privado aparece como uma forma de descentralização das verbas do governo central brasileiro.

O PDDE é pertinente, ainda, aos propósitos da reforma do Estado em curso por focalizar determinadas ações no âmbito da escola e por ser um programa de caráter suplementar, uma vez que o governo federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo programa (Adrião; Peroni, 2007, p.50)

No caso do PDDE Educação Integral, criado em 2008 e usado pelos programas Mais Educação e Novo Mais Educação, a verba repassada para as unidades executoras das escolas pode ser usada para o ressarcimento de despesas de alimentação e transporte dos monitores responsáveis pelas atividades, para aquisição de materiais de consumo e contratação de serviços. Os serviços dos monitores são considerados trabalho voluntário e, portanto, não podem ser remunerados. Dessa maneira, a plena realização do programa depende de voluntários para ministrar atividades consideradas desejáveis a partir de uma relação feita pelo Ministério da Educação. Assim, a ação Educação Integral do PDDE seria um mecanismo que “delega a responsabilidade pela oferta e/ou execução das políticas sociais, consideradas como finalidades não exclusivas do poder público, à sociedade por meio da privatização ou da constituição dessa esfera híbrida ‘pública não-estatal’” (Adrião E Peroni, 2007, p. 257).

A responsabilização da educação em tempo ampliado não seria apenas do governo. A portaria que instituiu o programa Mais Educação, em 2007, prevê como uma de suas finalidades, no seu segundo artigo, “promover a aproximação entre a escola, as famílias e as comunidades, mediante atividades que visem a responsabilização e a interação com o processo educacional, integrando os equipamentos sociais e comunitários entre si e à vida escolar” (MEC et al., 2007).

Além disso, a descentralização de verbas para as escolas é vista como uma

forma de ampliar sua autonomia em relação a prioridades no gasto do dinheiro. A resolução normativa nº 10 de 2013 do FNDE sobre o PDDE definiu que cabe às Unidades Executoras “exercer plenamente autonomia de gestão do PDDE, assegurando à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado do emprego dos recursos do programa” (Brasil, 2013)

No entanto, para participar dos programas Mais Educação e Novo Mais Educação, além de ser pré-selecionada pelo Ministério da Educação como possível participante, a escola pública de ensino fundamental deve enviar um projeto com as atividades a serem desenvolvidas:

[...] no universo dos macrocampos disponíveis: acompanhamento pedagógico (obrigatório); comunicação, uso de mídias e cultura digital e tecnológica; cultura, artes e educação patrimonial; educação ambiental, desenvolvimento sustentável e economia solidária e criativa/educação econômica; educação em direitos humanos; esporte e lazer e, por último, promoção da saúde (Magalhães, 2016, p. 21).

Dessa maneira, as formas de utilização dos recursos e as atividades prioritárias permitem autonomia restrita, dentro de um quadro controlado pelas regras da União. O Ministério da Educação usa a regulação e a transferência de recursos para garantir sua centralidade na coordenação de ações em torno de seus objetivos. Como aponta Arretche (2012), o poder financeiro do governo central é um elemento importante no cálculo de incentivo para entes federativos.

3. Dados e análise: do PME até o PNME

A análise do financiamento dos programas Mais Educação e Novo Mais Educação foi feita a partir de uma pesquisa documental sobre as regras de financiamento presentes nos manuais operacionais da Educação Integral, documentos feitos anualmente pelo MEC e resoluções do FNDE. Os manuais foram

escolhidos como principal objeto da pesquisa por serem o material que indica aos gestores municipais e estaduais, diretores de escolas e coordenadores do programa os objetivos do PME e do PNME, o que as unidades precisam fazer para se adequar e aderir ao programa, detalha a legislação, os recursos destinados à escola, a composição dos kits que apoiam as atividades de jornada ampliada, o número de horas mínimas na jornada escolar e o valor de repasse para o reembolso dos monitores, entre outras coisas. Baseado em resoluções do MEC e do FNDE, os manuais podem ser considerados o material que detalha as diretrizes e operacionaliza o programa.

O corpus da pesquisa documental é composto pelos manuais de 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 e 2017, todos disponíveis no site do Ministério da Educação --não foram editados manuais nos anos de 2015 e 2016, quando não houve edital do programa. As alterações de 2016, foram conferidas a partir de resoluções editados pelo MEC e FNDE. A partir desse conjunto de documentos, foram sistematizadas as informações categorizadas no Quadro 1, abaixo.

Quadro 1 – Categorias sistematizadas a partir dos manuais do PME e PNME

Critério para adesão das escolas
Formas de gastos do recurso do <u>PDDE</u> (capital/custeio)
nº de meses de atividades complementares pagas
nº de parcelas de envio dos recursos
Valor pago por monitor por atividade em escola urbana
Valor pago por monitor por atividade em escola rural
Valor máximo por monitor em escola urbana (5 atividades)
Valor máximo por monitor em escola rural (5 atividades)
Valor do repasse de custeio por escola para até 500 alunos (mês)
Valor do repasse de custeio por escola entre 501 e 1.000 alunos (mês)
Valor do repasse de custeio por escola entre 1.001 e 1.500 alunos (mês)
Valor do repasse de custeio por escola entre 1.501 e 2.000 alunos (mês)
Valor do repasse de custeio por escola acima de 2.000 alunos (mês)
nº de atividades disponíveis para escolha da unidade
Valor do kit de acompanhamento <u>ped</u> <u>matemática</u> <u>ens fund</u>
Valor do kit de karatê

aplicação da
7

Fonte: Elaboração dos autores a partir de manuais do PDDE entre 2009 e 2017.

3.1. O início a partir da agenda prévia

Implementado em 2008 para 1,4 mil escolas, atendendo 386 mil estudantes, o Mais Educação começou, conforme critérios do MEC, em unidades escolares com baixo desempenho na Prova Brasil em capitais e regiões metropolitanas. O objetivo inicial foi o de ampliar a jornada escolar para estudantes da educação básica nas escolas que mostravam desempenho abaixo do esperado.

Em 2009, 5 mil escolas participaram do programa com o atendimento a 1,5 milhão de estudantes, inscritos pelas escolas e suas respectivas redes de ensino. Em 2010, o PME chegou a 10 mil escolas e 2,3 milhões de alunos a partir dos seguintes critérios: escolas contempladas com PDDE/Integral no ano de 2008 e 2009; escolas com baixo IDEB – Índice de Desempenho da Educação Básica e/ou localizadas em zonas de vulnerabilidade social; escolas situadas nas capitais e nas cidades das nove Regiões Metropolitanas, bem como naquelas com mais de 90 mil habitantes. A partir de 2011, o PME passou a fazer parte do Plano Brasil sem Miséria e passou a adotar como um dos critérios de elegibilidade escolas com 50% ou mais de estudantes participantes do Programa Bolsa Família. No ano de 2014, 58 mil escolas em todo o país fizeram adesão ao programa, atingindo o extraordinário contingente de 7 milhões de estudantes em escolas do ensino fundamental em todo o território nacional.

A mudança de critérios para a pré-seleção das unidades escolares que poderiam participar do programa veio acompanhada pela ampliação do número de escolas no Programa Mais Educação. Como explica um gestor do Ministério da Educação em entrevista citada por Magalhães (2016).

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277



Para cada ano de atendimento, os critérios mudam um pouco. No primeiro ano do programa, os critérios eram escolas localizadas nas capitais, com mais de 40 alunos, ter unidade executora, estar em situação de vulnerabilidade e de baixo IDEB. Depois, o critério passou a ser escolas já atendidas pelo programa, e aos poucos, fomos ampliando o atendimento para outros municípios de acordo com o orçamento do MEC. Temos em torno de R\$ 1,6 bilhão ao ano para o programa, e muitas escolas ficam com um saldo de um ano para outro. Em 2014, ampliamos o atendimento sem aumentar o orçamento do programa (Magalhães, 2016, p. 85).

Não obstante, não são apenas os critérios de prioridade do programa que se alteraram no tempo. O tipo de gasto previsto para o repasse do governo federal, a unidade de financiamento (atividade ou aluno, por exemplo), os valores, o número de parcelas de transferência e o número de meses para atividades ao longo do ano foram revistos no decorrer da implementação do programa, conforme mostra a análise dos manuais do PME entre 2009 e 2016.

Considerando o ano de 2008, o primeiro ano do PME, como um momento de experimentação, analisaremos as regras estabelecidas para este programa a partir de 2009. Neste ano, o financiamento do programa, segundo o Manual do FNDE (Brasil, 2009), era feito por meio do PDDE Integral para que as escolas pudessem custear pequenas compras e contratações de serviços, ressarcimento dos monitores e aquisição de kits para o desenvolvimento das atividades escolhidas. O montante, em única parcela, pretendia suprir o pagamento de atividades ao longo de seis meses letivos.

Para a cobertura das despesas com a contratação de serviços e aquisição de materiais de consumo, as escolas recebiam entre R\$ 3.000,00 (seis parcelas mensais de R\$ 500,00) e R\$ 15.000,00 (seis parcelas mensais de R\$ 2.500,00), para as atividades de seis meses, conforme o número de alunos da escola.

As escolas deveriam, em seu plano, escolher entre cinco e dez atividades de, ao menos, três macrocampos diferentes a serem desenvolvidas no período. Os *kits* para tais atividades poderiam ser enviados pelo FNDE ou pela transferência dos recursos para a compra no comércio local. Nesse caso, os valores variavam entre

R\$ 752,00 e R\$ 7.300,00 por *kit* de atividade para até 50 alunos.

Os voluntários deveriam receber, como forma de ressarcimento de gastos de transporte e alimentação, valores mensais entre R\$ 60,00 e R\$ 300,00 conforme o número de turmas monitoradas, limitadas ao máximo de cinco turmas por unidade educacional.

Para calcular os repasses no ano de 2010 o PME passou a considerar dez meses como período letivo, suficientes para cobrir o ano letivo com os 200 dias, como prevê a LDB. O valor das transferências para gastos de contratação de serviços e aquisição de materiais de consumo por mês foi mantido em R\$ 500,00 mensais para as escolas menores (até 500 estudantes), totalizando R\$ 5.000,00 no ano letivo. Mas, o montante mensal das escolas maiores (acima de 1.500 alunos) foi reduzido de R\$ 2.000,00 para R\$ 1.500,00 mensais, totalizando R\$ 15 mil para os gastos de dez meses nestas escolas.

No bojo destas mudanças, no caso dos materiais pré-definidos para as atividades, a nova regra aumentou a diversidade de *kits* previstos pelo FNDE. No entanto, o valor destinado à compra daqueles *kits* que já existiam em 2009 se manteve. Os valores transferidos para a cobertura dos gastos com o ressarcimento das despesas dos voluntários também se mantiveram.

As regras de financiamento e valores de repasse para o ano de 2011, quando o programa passou a fazer parte do Plano Brasil sem Miséria, se mantiveram inalteradas. A partir de 2012, o repasse deixou de ser feito em parcela única. A transferência passou a ser efetuada pelo FNDE em duas parcelas: a primeira correspondente a seis meses letivos do valor de serviços, materiais de consumo e ressarcimento de monitores, além do valor total dos *kits*; a segunda parcela, transferida apenas no ano seguinte, era referente aos quatro meses letivos restantes. Os valores por escola, conforme a quantidade de alunos, continuaram os mesmos.

Em relação aos *kits* de materiais, o manual ampliou novamente a diversidade de atividades previstas e fez um reajuste dos valores de repasse para compra de alguns dos conjuntos que custariam, no máximo, R\$ 8.073,00. Para os



voluntários, o programa passou a fazer diferenciação entre o valor de ressarcimento para monitores em escolas urbanas (entre R\$ 60,00 e R\$ 300,00 mensais, conforme o número de atividades) e em escolas rurais (entre R\$ 120,00 e R\$ 600,00 mensais).

Em 2013, segundo a resolução nº 34 do FNDE, os recursos destinados ao financiamento do Programa Mais Educação transferidos às unidades Executoras por meio do PDDE Integral serviram ao pagamento de despesas de custeio e de capital, calculados de acordo com as atividades escolhidas e a quantidade de alunos indicados nos planos de atendimentos das escolas cadastrados no sistema do Ministério da Educação. A resolução referida, no artigo 4º, informou que a verba deveria ser destinada: “[...] à cobertura total ou parcial de despesas previstas no Manual de Educação Integral” (SEB, 2013), prevendo que as redes municipais ou estaduais, denominadas Entidades Executoras, por vezes deveriam arcar com parte dos custos para realização plena do programa. O valor do repasse, em cota única, passou a variar de R\$ 3.000,00 (para escolas com menos de 500 alunos) a R\$ 9.000,00 (para escolas com mais de 1.000 alunos), de acordo com o número de estudantes registrados no censo escolar no ano anterior. Isso representou uma perda anual por unidade de até R\$ 6.000,00 nas transferências efetuadas para as grandes escolas.

Além desta perda, os recursos para ressarcir custos de transporte e alimentação dos monitores voluntários teve um reajuste para aqueles que atendiam escolas urbanas, que passaram a receber R\$ 80,00 mensais por turma acompanhada. Para os que monitores que atendiam escolas rurais, o valor continuou a ser de R\$ 120,00 por turma acompanhada.

A escola recebeu também transferências de valores para a compra de *kits* para as atividades escolhidas no Plano de Atendimento da Escola. Neste caso, o valor variou de R\$ 1.500,00 a R\$ 8.000,00 por atividade escolhida. “A soma dos recursos do programa por escola alcança, por ano, em média, R\$ 40 mil” (Magalhães, 2016, p. 63).

No ano de 2014, quando o programa chegou ao seu auge com mais de 58 mil



escolas participantes, o manual de operacionalização do PME mudou novamente os valores de repasses feitos por meio do PDDE Integral por escola, que poderiam ser usados tanto para gastos de custeio quanto para gastos de capital. As unidades com até 500 alunos, passaram a receber R\$ 4.000,00. Enquanto aquelas com mais de 1.000 alunos permaneceram recebendo R\$ 9.000,00. O valor de ressarcimento dos voluntários seguiu sem alteração, assim como o valor para compra dos *kits* de atividades previstas no manual. Naquele ano, as unidades foram estimuladas a planejarem também atividades abertas para a comunidade aos finais de semana, o que garantiria nova forma de transferência por meio da ação Relação Escola-Comunidade.

No início do segundo mandato de Dilma Rousseff (2015-2016), o Ministério da Educação não abriu o edital para adesões e as escolas que já integravam o programa ficaram com repasses suspensos ao longo do ano, como parte dos cortes no orçamento feitos pelo governo que enfrentava forte crise econômica, fiscal e política que culminou em processo de *impeachment* no ano seguinte.

No início do ano de 2016, o Ministério da Educação anunciou uma revisão de vários programas implementados que tinham como objetivo melhorar o desempenho dos alunos do ensino fundamental, entre eles o Mais Educação. Entre as principais alterações implementadas, observou-se o aumento de atividades voltadas ao reforço escolar. Até então, o programa previa que o atendimento pedagógico era uma das, no mínimo, cinco atividades oferecidas pela unidade escolar, sem definição de período mínimo ou máximo dedicado a ela obrigatoriamente. A partir da nova resolução do FNDE, publicada em abril daquele ano (FNDE, 2016), ao menos seis horas da jornada complementar deveriam ser dedicadas ao acompanhamento pedagógico. O restante do tempo do contraturno seria, então, dividido entre três atividades de escolha da escola.

Nesta resolução, o uso dos recursos se restringiu a gastos com custeio das atividades e ressarcimento de custos com transporte e alimentação dos monitores, não sendo mais previstas despesas de capital, ou seja, de qualquer tipo de material permanente para a escola. O tempo de atendimento, usado como referência para o



cálculo do repasse, passou para seis meses letivos, e não mais dez meses. Os repasses passaram a ser feitos às unidades executoras em duas parcelas, uma com 60% do valor e outra com 40% do valor previsto. Um detalhe relevante nesta nova configuração é de que a resolução não explicitou prazo para a execução do repasse, deixando as escolas em suspense de quando poderiam iniciar as atividades.

A forma de mensuração do valor total dos repasses sofreu forte mudança. As escolas deixaram de ter um valor fixo de transferência considerando o seu porte e passam a receber R\$ 10,00 para gastos de custeio por estudante informado no Plano de Atendimento da Escola. Ou seja, se antes uma escola de até 500 alunos no programa recebia R\$ 4.000,00 independentemente do número de estudantes que participassem efetivamente das atividades, agora a unidade teria que atender, ao menos, 400 alunos para ter o mesmo valor repassado até então.

Além destas alterações, a resolução fez uma diferenciação em relação ao valor de ressarcimento de monitores que faziam o acompanhamento pedagógico e os monitores de outras atividades. Aqueles que trabalhavam com o acompanhamento pedagógico para o reforço escolar do aprendizado dos alunos em escolas urbanas passaram a receber o valor de \$ 160,00 por turma por mês, enquanto o de outras atividades receberam R\$ 80,00. No caso das escolas rurais, os monitores de acompanhamento pedagógico recebem R\$ 240,00, enquanto o de outras atividades são recompensados com R\$ 120,00 por turma ao mês. Vale ressaltar que estes valores, segundo a normativa, não seriam para pagamento pelo serviço, que era prestado de maneira voluntária, mas para o ressarcimento de custos de alimentação e transporte. Assim, de acordo com esta resolução, monitores de acompanhamento pedagógico receberiam o dobro que os de outras atividades para gastos com transporte e comida para oferecer atividades na mesma unidade.

3.2. O Novo Mais Educação

Em outubro de 2016, o Mais Educação foi substituído pelo programa Novo Mais Educação por meio de nova Portaria do MEC, com regulação do FNDE (Fundo

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277



Nacional de Desenvolvimento da Educação). O atual Programa que incentiva a ampliação da permanência dos alunos na escola mudou a finalidade de melhorar o desempenho escolar dos estudantes da educação básica para a formação integral do aluno com ampliação da jornada no contraturno e tem como novo objetivo específico melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes. Para isso, são previstos dois modelos de adesão por parte das escolas: um no qual as unidades recebem recursos federais para ofertar cinco horas semanais de reforço escolar nas disciplinas de português e matemática, o que não configura mais jornada integral; e um segundo no qual as unidades deveriam ofertar 15 horas semanais de aulas no contraturno, alcançando o tempo de jornada integral, sendo oito delas em português e matemática e as outras sete divididas em três atividades de outras áreas: esporte, cultura, educação ambiental etc.

O novo desenho do Programa alterou também o agente decisor e a forma de adesão das unidades escolares. Enquanto no Mais Educação a adesão era feita pela unidade escolar diretamente com o Ministério da Educação e validada pela Entidade Executora (secretarias municipais e estaduais), no Novo Mais Educação são as secretarias municipais ou estaduais que devem enviar ao Ministério da Educação a lista de escolas de sua rede que podem se beneficiar do programa e, só após essa primeira determinação é que as unidades indicadas poderão fazer a adesão ao novo programa, por meio de uma plataforma eletrônica do MEC. O repasse dos recursos, no entanto, continua a ser feito pelo governo federal diretamente à escola por meio do PDDE (Programa Dinheiro Direto na Escola).

Além dessas alterações, o programa prevê recursos federais para as aulas de contraturno que acontecerem ao longo de oito meses (cerca de 170 dias úteis) no ano. Dessa maneira, já nas suas regras está previsto que não haverá verba do governo federal para aulas no horário complementar durante todo o ano letivo que tem, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, no mínimo 200 dias letivos.

As transferências são calculadas pelo número de alunos atendidos e o modelo de adesão já descrito. As unidades urbanas que oferecerem cinco horas

suplementares de acompanhamento pedagógico recebem R\$ 5,00 por aluno ao mês. As escolas que oferecerem 15 horas de atividades suplementares semanais recebem R\$ 15,00 por aluno no mesmo período. É importante destacar que a diferença de valores em relação ao modelo de adesão é equivalente à variação do número de horas ofertadas, isto é, três vezes o tempo suplementar equivale a três vezes o valor de repasse do FNDE.

No novo modelo, para os monitores, foi mantida a lógica de diferenciação dos valores de ressarcimento entre monitores que fazem acompanhamento pedagógico e aqueles que são responsáveis por outras atividades. Contudo, a discrepância foi reduzida entre monitores de acompanhamento pedagógico e os outros em prejuízo dos primeiros. O valor previsto de ressarcimento por mês por turma do acompanhamento pedagógico passou a ser de R\$ 150,00, face aos R\$ 160,00 no ano de 2016 em escolas urbanas. Para os monitores de outras atividades, o valor se manteve em R\$ 80,00 por turma por mês. Os monitores que trabalham em unidades rurais passaram a receber complementação de 50% em relação a esses valores, mantendo a relação de anos anteriores.

Para facilitar o entendimento das alterações de valores na trajetória do PME, O Quadro 2, abaixo, organiza estes dados a cada ano.

Quadro 2 – Comparativo de regras de repasse de custeio e capital do PME e PNME

Normas do FNDE Mais Educação	Valor de repasse para escolas de até 500 alunos	Valor de repasse para escolas com mais de 1.500 alunos	Custeio/Capital
2009	R\$ 5.000,00*	R\$ 20.000,00*	Custeio e capital
2010	R\$ 5.000,00	R\$ 15.000,00	Custeio e capital
2011	R\$ 5.000,00	R\$ 15.000,00	Custeio e capital
2012	R\$ 5.000,00	R\$ 15.000,00	80% para custeio e 20% para capital
2013	R\$ 4.000,00	R\$ 9.000,00	Entre 75% e 77,5% para custeio; e 22,25% e 25% para capital
2014	R\$ 4.000,00	R\$ 9.000,00	Entre 75% e 77,5% para custeio; e 22,25% e 25% para capital
2016	R\$ 10 por aluno em atividade	R\$ 10 por aluno em atividade	Custeio
Normas do FNDE Novo Mais Educação			
2017	R\$ 15 por aluno em atividade	R\$ 15 por aluno em atividade	Custeio

O Fi
Jorn

o da

* Para facilitar a comparação, os valores foram estimados para 10 meses. No entanto, em 2009, o programa pagou apenas por 6 meses de atividade

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Manuais do PDDE entre 2009 e 2017

Um estudo feito pela Fundaj (Fundação Joaquim Nabuco) com 1.638 escolas participantes do PME em 861 municípios do país e apresentado no final de 2015 apontou que 43% das escolas tiveram de adiar o início de suas atividades em algum momento e 18,7% interromperam as atividades do Programa por atraso nos repasses financeiros do governo federal. Além disso, o uso de voluntários como monitores das atividades extracurriculares é um dos problemas para a manutenção do programa ao longo do tempo (Souza, 2016).

Com o Plano Nacional de Educação 2014-2024 que estipula a meta de 50% das escolas de educação básica com ensino integral até 2024 e 25% das matrículas em jornada de, ao menos, sete horas (Brasil, 2014), é imprescindível políticas e financiamento estáveis para a garantia da continuidade das ações. Como destaca Pinto (2005), sem a destinação de significativo aporte de recursos financeiros federais para reduzir as desigualdades de condições tributárias dos entes federativos, “pouco se avançará na resolução de nossos problemas estruturais: desigualdades regionais e ausência de um padrão mínimo de qualidade de ensino” (Pinto, 2005).

4. Considerações Finais

O objetivo desse artigo foi o de sistematizar e analisar a estrutura do financiamento do programa federal de ampliação da jornada escolar (Mais Educação e Novo Mais Educação) ao longo de quase uma década de implementação por meio das normativas definidas pelo FNDE para repasse de verbas pelo PDDE Integral e dos manuais orientadores para implementação do programa. Como

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277



demonstrado, de 2009 a 2016, houve numerosas alterações na estrutura de repasses e valores do programa. De adesão anual pelas escolas públicas, o programa mudou foco de atividades, forma de referência para valores de repasse (escola, aluno ou atividade), valores de referência para restituição de gastos de monitores voluntários ano a ano, e período de atividades coberto por recursos federais, dificultando a organização e gestão de recursos dentro das unidades escolares, bem como sua autonomia em relação ao dinheiro transferido pelo PDDE.

Nesta análise preliminar, é possível identificar que a mesma unidade escolar que atende a número semelhante de estudantes em jornada ampliada ao longo de todo este período recebeu, ao longo da trajetória do PDDE, montantes menores para as atividades. Tomemos como exemplo, uma unidade que oferece jornada estendida a 300 alunos. Em 2010, esta unidade receberia R\$ 5.000,00 anuais para dar conta de atividades complementares ao longo de dez meses. Esse montante poderia ser gasto com material de custeio, como a compra de papel de artesanato, canetas, tintas etc., ou de capital, como a compra de instrumentos musicais ou aparelhos para atividade de educação física ou um tapete para o desenvolvimento de atividades no chão. A determinação dos gastos dependeu somente da sua Unidade Executora, com a necessária prestação de contas ao FNDE.

A mesma unidade, com os ajustes do Programa em 2017, recebeu R\$ 3.000,00 anuais para dar conta das atividades ao longo de oito meses para os mesmos alunos. O gasto só poderia ser feito com materiais de custeio, por determinação do FNDE. Para a comparação do valor, além do número absoluto é importante lembrar que a inflação, auferida pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – Amplo (IPC-A), entre janeiro de 2010 e janeiro de 2017 foi de 58,86%. Isso faria com o que o repasse de R\$ 5.000,00 tivesse de ser atualizado para R\$ 7.950 para manter seu poder de compra. São necessários estudos de caso para identificar o reflexo dessa redução de valores e na vinculação do tipo de gasto para a oferta de atividades.

Em relação ao número de meses em que as atividades de contraturno das escolas públicas recebem complementação de verba pelo programa federal, ao



longo do tempo de atividade do Mais Educação a verba passou de um período de abrangência de seis meses, em 2009, a dez meses de 2010 a 2015. Oferecer atividades de ampliação de jornada ao longo de dez meses do ano significa permitir que os estudantes da educação básica tenham, durante todo o ano letivo, complementação de horário e, assim, possam ser considerados alunos de educação integral. No entanto, o Novo Mais Educação muda isso e prevê suplementação financeira para atividades ao longo de oito meses. Com isso, ou o aluno não terá aulas em jornada de sete horas ao longo de todo seu ano letivo e, assim, não deve ser considerado uma matrícula de educação integral, o que reduz o valor dos repasses do FUNDEB para aquela matrícula, ou a rede municipal ou estadual deve garantir outros recursos para arcar completamente com os gastos em ao menos dois meses com as atividades da jornada estendida.

O tempo do programa também tem reflexo direto no vínculo do voluntário que, com o novo formato do programa federal, tem garantia de receber por apenas oito meses de atividades. Apesar de o repasse do governo federal vir no modelo de ressarcimento de gastos, na prática o voluntariado é uma forma precária de trabalho para os monitores, que não gera vínculos fortes com os atendidos, característica necessária para os processos educacionais. Aqui, destacamos que entre 2009 e 2014 os monitores receberam R\$ 60,00 por turma de atividade, sem reajuste no período. Apenas em 2016, o valor foi reajustado para R\$ 80,00 mensais por turma de atividade.

Além disso, em 2016, a última resolução do FNDE publicada ainda para o Mais Educação cria uma diferenciação entre o valor de ressarcimento feito àqueles que se ocupam das aulas complementares de português e de matemática e o valor recebido pelos responsáveis por outras atividades. Essa alteração é mantida no Novo Mais Educação. Aqueles que trabalhavam com o acompanhamento pedagógico para o reforço escolar do aprendizado dos alunos em escolas urbanas passaram a receber o valor de R\$ 150,00 por turma por mês, enquanto o de outras atividades receberam R\$ 80,00.

Se em um primeiro momento, a diferença do valor pode ser vista como uma

forma de atrair profissionais mais qualificados para as atividades de acompanhamento pedagógico, essa variação parece pouco justificada ao relembrarmos que o dinheiro é repassado à guisa de ressarcimento de gastos de transporte e alimentação. Assim, o monitor das atividades complementares de português receberia quase o dobro daquele que acompanha atividades esportivas ou artísticas ou de história para se alimentar e se locomover até a mesma unidade escolar.

Essa primeira sistematização de dados sobre a trajetória do Programa Mais Educação substituído atualmente pelo Programa Novo Mais Educação abre campo para o estudo dos reflexos dessa diferenciação de valores para ressarcimento de voluntários, com possíveis impactos na manutenção dos profissionais na escola, na sua qualificação e na disponibilidade de voluntários para atividades com ressarcimento mais baixo. A questão imediata que deve ser respondida em trabalho posteriores é o papel dos atores que mais influenciaram na definição da educação ampliada da agenda pública e quais as alterações sofridas nestes papéis haja vista o enfraquecimento da política nos tempos mais recentes.

Outro aspecto que suscita interesse por novas investigações é o estudo do financiamento recebido ao longo do período em unidades escolares e o reflexo no atendimento dos alunos nas questões relacionadas ao aprendizado, ao impacto em indicadores de segurança com a população na faixa etária atendida bem como aspectos mais subjetivos como a construção de uma nova visão da realidade social a partir da observação destes cidadãos. Ainda, acreditamos que há espaço para o estudo de caso com municípios como unidade de análise, que podem detalhar os impactos na realização da política pública, sua abrangência e os impactos das variações de repasse no orçamento de uma escola ou da rede.

Referências

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277

ABRUCIO, F. L. “Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas”. Revista de Administração Pública, edição especial comemorativa de 40 anos, jun. 2007.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações Do Programa Dinheiro Direto Na Escola Para a Gestão Da Escola Pública. Educação & Sociedade, v. 28, n. 98, p. 253–267, 2007.

BASSI, M.; MAZDA, E.. Bicho de Sete Cabeças - Para entender o Financiamento da Educação Brasileira. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: 1996.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: 1996 b.

_____. Lei nº 9.394 de 9 de janeiro de 2001, que aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília: 2001.

_____. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília: 2014.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução nº 10 de 22 de março de 2004. Brasília: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, 2004.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Resolução Normativa nº 10 de 18 de abril de 2013. Brasília: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, 2013.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Resolução Normativa nº 34 de 6 de setembro de 2013. Brasília: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, 2013.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Resolução Normativa nº 2 de 14 de abril de 2016. Brasília: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, 2016.

_____. Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação. Resolução Normativa nº 5 de 25 de outubro de 2016. Brasília: Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, 2016b.

_____. Ministério da Educação e outros. Portaria Interministerial nº12, de 24 de abril de 2007, que institui o Programa Mais Educação. Brasília: Ministério da Educação e outros.

_____. Ministério da Educação. Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016, que institui o Programa Novo Mais Educação. Brasília: Ministério da Educação.

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277

_____. Secretaria da Educação Básica. Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE exercício 2009. Brasília: MEC, 2009.

_____. Secretaria da Educação Básica. Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE exercício 2010. Brasília: MEC, 2010.

_____. Secretaria da Educação Básica. Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro através do Programa Dinheiro Direto na Escola, PDDE exercício 2011. Brasília: MEC, 2011.

_____. Secretaria da Educação Básica. Manual Operacional de Educação Integral. Brasília: MEC, 2012.

_____. Secretaria da Educação Básica. Manual Operacional de Educação Integral. Brasília: MEC, 2013.

_____. Secretaria da Educação Básica. Manual Operacional de Educação Integral. Brasília: MEC, 2014.

_____. Secretaria de Educação Básica. Programa Novo Mais Educação: Documento Orientador. Brasília: MEC, 2016.

BRASIL, F.G; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. Revista Política Hoje - Volume 25, n. 1 (2016).

BUENO, E. N.; PERGHER, C. J.. Analisando a Trajetória dos Fatores de Ponderação Estabelecidos no FUNDEB: 2007-2016. Revista de Financiamento da Educação; vol 7 - 2017 n° 6. Porto Alegre: UFRGS, 2017.

CAPELLA, A. C. N. "Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas". In: Revista BIB, N. 61, 2006.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R.. Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

CAVALIERE, A. M. Anísio Teixeira e a educação integral. Paideia, v. 20, n. 46, p. 249-259, 2010.

CELLARD, André. "A análise documental". IN: A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos/tradução de Ana Cristina Nasse. 3. ed - Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p.295-316.

O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras | Cristiane Capuchinho e Jaime Crozatti | 248-277

CRUZ, R. E.. “Os recursos federais para o financiamento da educação básica”. *Fineduca - Revista de financiamento da Educação*, v. 2, n 7, n. Iv, p. 1–15, 2012.

FARENZENA, N. (Org) *Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais*. 1 ed. Brasília: Inep/MEC, 2005. V,1, 220 p.

FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL. *O Programa Mais Educação – Ministério da Educação. Relatório de Avaliação Econômica e Estudos qualitativos. Avaliação econômica de projetos sociais*. São Paulo: Fundação Itaú Social, 2015.

MAGALHÃES, M. G. P. *A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Brasília, 2016.

MANN, M.. "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results". In: J. A. Hall (ed.) *States in History*. Basil: Blackwell. pp.109-136, 1986.

PINTO, José Marcelino de Rezende. “Os números do Financiamento da Educação no Brasil”. In: *Pro-Posições*, v. 16, n. 3 (48) - set./dez. 2005.

RODRIGUES, C. M. L.; PEREIRA, S. P. P. B. . “Políticas Curriculares de Ampliação da Jornada em Países da América Latina”. In: Morgado, Dias e Sousa. (Org.). *Currículo, ideologia, teorias e políticas educacionais - Anais do XII Colóquio sobre questões curriculares/VIII Colóquio lusobrasileiro de currículo/II Colóquio luso-afro-brasileiro de questões curriculares*. Série. 1ed.Recife: ANPAE, 2017, v. , p. 75-83.

SOUZA, M. *Atraso nos repasses prejudica atividades do Mais Educação, diz pesquisa*. UOL, São Paulo, 12.jan.2016. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2016/01/12/atraso-nos-repasses-prejudica-atividades-do-mais-educacao-diz-pesquisa.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2017.

TRUE, J.; JONES, B.; BAUMGARTNER, F. “Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking”. In: P. Sabatier (Org.), *Theories of the policy process* (pp. 155-187). Colorado: Westview Press, 2007.

UNICEF; MEC; INEP. *Aprova Brasil - O direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil*. Brasília: Fundo nas Nações Unidas para a Infância, 2007.

Recebido em: 24/08/2018
Aprovado em: 09/10/2018
<https://doi.org/10.31990/agenda.2018.3.10>