

Como financiar a educação em jornada integral?

João Antônio Cabral de Monlevade

Resumo

A oferta de educação escolar em jornada integral deve considerar os fundamentos do financiamento da educação pública em geral e as implicações financeiras para União, Estados e municípios decorrentes da implantação de escolas em tempo integral no passado, presente e futuro. Por meio de abordagem histórica e descrição dos processos de transição, o autor constrói uma concepção positiva da educação em jornada integral, mostrando também os desafios e as perspectivas de seu financiamento.

Palavras-chave: Fundeb; jornada integral; financiamento; educação pública.

Abstract

How to fund the education in integral school day?

The article brings informations and reflexions about full time school education in Brazil, focusing public education finances as well the consequences of this policy to the Union, to the States and to the municipalities. Is it possible to support full time school basic education? Through an historical analyses of concrete examples and a description of this positive challenge, the author explains his conclusions.

Keywords: Fundeb; integral school day; funding; public education.

Introdução

A discussão sobre educação escolar em tempo integral no Brasil não é nova. A rigor, começou na República Velha, quando foram implantadas as primeiras escolas em turnos reduzidos, matutinos e vespertinos. Entretanto, outras questões mais urgentes e mais “palatáveis”, ou de solução menos problemática, impuseram-se, como se impôs, diante da explosão da demanda, a necessidade de se construir escolas e, mais tarde, simplesmente, mais e mais “salas de aula”. A qualidade se sacrificou à quantidade.

Em 1953, a denúncia de Anísio Teixeira em “Educação não é privilégio” soou como voz que clamava no deserto. Darcy Ribeiro (1986) – com seu programa de escolas primárias de tempo integral no Rio de Janeiro, os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps) de 1983-1986, que chegaram a 500 prédios padronizados e construídos no segundo mandato de Brizola – pareceu extravagante e sofreu críticas da esquerda e da direita.

Entretanto, a ideia “pegou” no chão de muitas redes escolares e achou guarida na própria Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB – Lei nº 9.394/1996). Dela se transpôs silenciosa para o Plano Nacional de Educação (PNE), que vigorou de 2001 a 2010, embora numa formulação de meta indefinida no tempo e no espaço. Mais recentemente, aninhou-se na Lei nº 11.494/2007 que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e se instalou como programa do Ministério da Educação (MEC).

Este artigo tem a pretensão de descrever o itinerário do “reavivamento da chama da escola em jornada integral” a partir do ângulo do seu financiamento público. Desvendar um pouco o que está por detrás de um discurso recorrente dos gestores – tanto da educação como das finanças públicas – quando dizem: “o ideal seria que todas as escolas fossem em jornada integral, mas o Brasil (o Estado, o município) não dispõe de recursos para isso”. Embora o artigo seja redigido em seções com temáticas aparentemente distintas, trata de uma trama inconsútil, na qual o financiamento de mais tempo, de mais espaço e de mais qualidade de educação

dialoga com a permanente “restrição” – corrigindo já o discurso da “falta” de recursos financeiros. A história da oferta de educação básica pública será o leito principal de seu discurso.

Marcos legais e fontes do financiamento da educação básica pública

Atualmente, o marco legal do financiamento da educação básica pública é de clareza meridiana: o art. 212 da Constituição Federal, reescrito pelo art. 69 da LDB, constitui a base do sistema e o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, regulamentado pela Lei nº 11.494/2007, que trata do Fundeb, explicita o regime de redistribuição da maior parte dos recursos financeiros entre os entes federados.

Explicando melhor: as “verbas” com que contam a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios para a Manutenção e Desenvolvimento (MDE) de suas redes de ensino público e gratuito derivam de um percentual mínimo da receita de seus impostos (incluídas as transferências constitucionais), acrescidas da arrecadação do salário-educação. A primeira fonte – 18%, no mínimo, dos impostos da União, 25% dos de Estados, Distrito Federal e municípios – pode financiar a educação básica e a educação superior. Já da contribuição social do salário-educação, proveniente de 2,5% da folha de contribuição dos empregados das empresas, só se podem fazer despesas com a educação básica, excluídos os pagamentos de professores e funcionários de suas redes. Na prática, a fonte 100 – correspondente à receita de impostos e transferências – responsabiliza-se por cerca de 90% das despesas com educação pública no Brasil. A fonte 118, do salário-educação, arrecadado pelo governo federal e destinado quase metade a seus programas de apoio à educação básica e 60% distribuído aos Estados, Distrito Federal e municípios em razão de sua arrecadação e do número de matrículas das respectivas redes, contribui com mais ou menos 10% das despesas globais da educação pública. Em números absolutos: no ano de 2010, somando-se os 18% e os 25% dos impostos, chegou-se a cerca de R\$ 125 bilhões; já a fonte 118 contribuiu com R\$ 13 bilhões; e de outras contribuições sociais “espremeram-se” mais R\$ 7 bilhões. Como alguns Estados e municípios destinam percentuais de impostos acima do mínimo vinculado, contou-se com outros R\$ 30 bilhões, totalizando R\$ 175 bilhões. Em tese, os recursos para financiar a escola em jornada integral ou, de forma mais operacional, a “ampliação da jornada escolar” estão contidos nesses R\$ 175 bilhões – cerca de 4,76% do Produto Interno Bruto (PIB). Daí a importância de se investir mais em educação: 7% é a meta do projeto de lei que fixa o Plano Nacional de Educação para o próximo decênio, enviado pelo MEC para ser aprovado no Congresso Nacional.

Um novo e importante marco legal se somou ao da vinculação de impostos à MDE e do salário-educação. Por força da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). No âmbito de cada Estado, 15% dos principais

impostos (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços – ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA) e transferências (Fundo de Participação dos Estados – FPE, Fundo de Participação dos Municípios – FPM) eram redistribuídos entre o governo estadual e os governos municipais de acordo com o respectivo número de matrículas. Esse dispositivo reduziu sensivelmente as diferenças de custo por aluno entre os entes federados. Além disso, quando um Estado não atingia um custo *per capita* igual ao valor por aluno estipulado como mínimo pelo governo federal, a União fazia uma complementação, que beneficiou, em 1998, a oito Estados – reduzidos a dois no último ano de vigência do Fundo. A partir de 2007, entrou em vigor o Fundeb, para o qual se destinam 20% da maioria dos impostos e das transferências. Em 2010, a suplementação da União cresceu sensivelmente e significou R\$ 8 bilhões, distribuídos por nove Estados que não atingiram o valor mínimo anual por aluno de R\$ 1.287,00.

Embora alguns Estados, em 2010, tenham praticado gastos *per capita* próximos e até superiores a R\$ 2.000,00 e muitos municípios, com a arrecadação de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), chegaram a um “disponível *per capita*” de R\$ 2.500,00 anuais, a maioria das redes estaduais e municipais contou com cerca de R\$ 1.800,00 por aluno, correspondentes a uma “mensalidade” de R\$ 150,00. Ora, com tal recurso é difícil se manter um turno de quatro horas diárias de aula, seja na educação infantil, seja no ensino fundamental ou no ensino médio. Como, então, se implantar uma jornada de seis, sete ou mais horas em qualquer etapa ou modalidade da educação básica?

72

O dia do estudante na escola: como era, como é, como pode ser

É comum dizer-se que o brasileiro tem memória curta – os educadores brasileiros também, inclusive os pesquisadores. Pouca gente hoje se dá conta que até 1920, mais ou menos, todas as escolas funcionavam em “período integral”. É claro que o número de escolas e estudantes no nível que corresponde à educação básica era muitíssimo menor do que o de hoje, 200 mil e 60 milhões, respectivamente. Mas as cerca de 20 mil escolas de então ou eram internatos (funcionando 24 horas por dia); ou semi-internatos (das 8 às 17 horas, com permanência dos estudantes por 9 horas diárias); ou externatos, com cerca de seis horas por dia, entremeadas ou não por uma ida dos alunos para uma refeição em casa. O “Conto de escola” de Machado de Assis (1990), escrito ainda no século 19, dá-nos a entender que as crianças das escolas públicas do Rio de Janeiro tinham um turno de aulas pela manhã e outro à tarde, entre os quais iam e voltavam da casa de suas famílias. A pesquisadora Rosa Fátima de Souza (1998), ao analisar as escolas das primeiras décadas da República, opina que a maioria das aulas se continha entre o almoço e o jantar, cujos horários (é só confirmar com a leitura dos romances urbanos de José de Alencar) eram às 8 da manhã e às 4 da tarde. Nesse caso, o “intervalo” no qual cabia o horário

escolar variava de 5 a 7 horas corridas, dependendo da localização da escola e das residências dos estudantes. Distinções sobre duração da jornada à parte, importa enfatizar duas realidades: a primeira é que o espaço da sala de aula era ocupado exclusivamente por uma turma de alunos, o que concede ampla liberdade de ação pedagógica ao professor; a segunda é que ricos e pobres, os que tinham o privilégio de se incluir entre os 30% de crianças e adolescentes matriculados em alguma escola pública ou particular, contavam com o mesmo tempo curricular, estendido até os sábados, reservados para as provas de avaliação, as sabatinas.

Da jornada integral para os turnos reduzidos

Costuma-se atribuir à década de 1930 nossa revolução “urbana e industrial”. Na verdade, o Brasil é grande e complexo e suas fases de desenvolvimento ocorreram em espaços e tempos distintos.

Cidades sempre existiram no Brasil, desde os tempos coloniais, desenvolvidas a partir de atividades comerciais (portos, principalmente, como Salvador, Rio de Janeiro e Recife) e políticas (sedes das capitanias, como São Paulo e Oeiras). A intensa atividade econômica da mineração também deu origem a cidades como Ouro Preto, Mariana, São João del Rei, Vila Boa de Goiás e Cuiabá. Não por acaso, as escolas, principalmente as secundárias, localizaram-se, entre nós, nas cidades, onde também haviam nascido na Antiguidade – no Egito, na Mesopotâmia e na Grécia. Escolas, como se enfatizou na seção anterior, que funcionavam em jornada integral, a imensa maioria das vezes em jornada única, já que as aulas noturnas eram uma raridade, mesmo no Rio de Janeiro do fim do século 19, com quase meio milhão de habitantes.

A industrialização no Brasil começa, a rigor, em 1808, quando o príncipe D. João revoga a norma de sua mãe, Dona Maria, que a proibira em qualquer parte da Colônia. O Visconde de Mauá, entre 1850 e 1880, é o nosso Henry Ford, com meio século de antecedência. Não fez por aqui uma revolução industrial, principalmente pela exiguidade do mercado: podia compensar a falta de carvão mineral que produzia a energia do vapor com a colheita fácil de lenha da imensidão das florestas. Abolida a escravidão e aberta a estrada da imigração europeia e asiática, desenvolve-se a indústria, principalmente no decurso e no após I Guerra Mundial. Chegamos a 1920 com polos industriais importantes: Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre se alteiam e se esparramam não somente com chaminés de fábricas e bairros elegantes, mas também com arranha-céus de escritórios e vilas operárias. É nesse contexto urbano-industrial pré-1930, no qual pipocam greves e movimentos comunistas e anarquistas, que explode a demografia educacional; não se trata mais de ofertar escola primária para as crianças aprenderem a ler, enquanto os pais trabalham e as mães se entretêm com as “prendas do lar”, enquanto escravas ou empregadas semilibertas dão duro na cozinha, no tanque ou no ferro de engomar. Nas capitais e em outras cidades (Caxias do Sul, Pelotas, Juiz de Fora, Santos, Campinas, Sorocaba, Ribeirão Preto), as mulheres também são recrutadas para o trabalho externo em fábricas e escritórios e suas crianças passam a fazer filas sem fim na luta pela matrícula, principalmente

nos “grupos escolares”, solução provisória e quase taylorista de reunir, classificar e ordenar a clientela infantil. Relembre-se que, antes de 1930, as escolas secundárias públicas e gratuitas eram uma raridade, com exceção das escolas normais, as providenciais fábricas de professoras primárias, que inauguravam o setor “conspícuo” de mão de obra feminina.

Esse foi o problema a enfrentar pelos administradores educacionais: a explosão da demanda, não somente a “de direito”, mas a de fato, de crianças para estudar e para se cuidar. E, para “se cuidar”, a demanda já havia retroagido a idades mais tenras, da faixa etária dos sete para a dos cinco e até três anos – pré-primário e jardins de infância. Ora, ao contrário da Europa, do Canadá e dos Estados Unidos, onde, no inverno, o dia, com claridade que possibilita as atividades escolares, dura menos de oito horas, o Brasil dispõe de doze ou mais horas de sol. Eureka! Assim como nosso clima e solo propiciam duas colheitas por ano, em nosso horário diurno cabem dois turnos de escolarização!

Está por ser estudado em seus pormenores o processo de mudança que parece ter-se iniciado em São Paulo, com uma sucessão de tentativas de reformas entre 1920 e 1925, e se alastrou como pólvora, não somente por todos os Estados do Brasil, mas também por vários países da América Latina. Da jornada integral passa-se aos turnos reduzidos, matutino e vespertino, com dois discursos explícitos: primeiro, de que seria uma medida provisória, enquanto não se aprontassem os edifícios dos novos “grupos escolares”; segundo, de que não haveria prejuízos maiores, porque o período de aulas passaria de seis para cinco horas (7 às 12 e 13 às 18 h), sem o inconveniente da necessidade de uma pausa para refeição em casa, com o risco das crianças em trânsito nas cidades, nem sempre acompanhadas. Um terceiro discurso não era público, mas deve ter tido muita eficiência: na falta de novos professores, os antigos poderiam acumular “contratos”, “padrões”, “jornadas” (haja sinônimos...), e, com isso, incrementar seus salários.

74

O que, pelo discurso e pelas promessas, era para ser provisório, virou definitivo, mesmo porque a velocidade da construção de escolas primárias (e depois da década de 1940, de ginásios e colégios secundários) era sempre ultrapassada pela velocidade de crescimento da população urbana, ou seja, da “população escolarizável”. O turno de cinco horas, mediado pelo novo horário do almoço (o lanche norte-americano), virou “cultura” e, com novos apertos, reduziu-se a quatro ou a três horas, para poder encaixar o incrível “turno intermediário” ou “horário da fome”, que ainda subsiste em pleno século 21, não obstante o mandato das quatro horas diárias mínimas do art. 34 da LDB.

Os efeitos mais trágicos da redução da jornada vieram aos poucos, de forma concomitante, embora distinta no já dito amplo e complexo espaço do Brasil.

O primeiro a registrar foi o da desqualificação da aprendizagem. As crianças e os adolescentes das classes altas e médias nada sofreram com a redução da jornada: passaram a ter um currículo escolar e outro extraescolar, no “turno contrário”, com aulas de línguas, artes e, mais recentemente, de informática e outras modernidades, além da assistência doméstica dos pais letrados. Enquanto isso, as crianças de classes populares passaram a contar somente com o turno reduzido da escola, já que no resto

do tempo ficaram expostas às ruas, à ausência da autoridade paterna ou materna e, mais recentemente, caíram nos braços das mediocridades televisivas. Não é coincidência o fato de o número de alunos reprovados e repetentes ter se multiplicado nessas décadas. Acresça-se a isso o “relaxamento” do ensino por parte dos e das professoras de dupla jornada ou duplo emprego (legalizado pela Constituição de 1934 e mantido pela de 1988). Para esses mestres, a preparação de aulas ficou cada vez mais difícil e a avaliação contínua impossível. Não é por acaso que, em razão de “sobrevivência psíquica”, de 1990 para cá se esboça um movimento de recuperação dos horários “não docentes” dos professores, consignados na LDB, na Lei do Fundef e, ultimamente, na Lei do Piso Salarial (Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008). Mas a cultura do professor horista ou aulista parece ter-se impregnado de tal forma no imaginário social que contaminou até mesmo alguns juízes da Suprema Corte do País.

O segundo efeito da redução da jornada foi trágico, porque vitimou justamente quem achava que poderia ter-se beneficiado com a medida. É preciso lembrar que os professores e professoras primários entre 1834 e 1934 eram recrutados dos estratos médios da sociedade. Nunca receberam remunerações compensadoras, o que acontecia com os docentes secundários, bem poucos em cada rede estadual, mas se orgulhavam de seu nível de vida e do reconhecimento da sociedade. Ora, com a explosão demográfica da clientela escolar, o recrutamento dos e das professoras passou para as classes populares. A divisão da jornada em turnos propiciou, num primeiro momento, aumento salarial para quem se dispusesse à duplicação de turno; isso caía como luva para os novos professores, que precisavam de sua remuneração para sobreviver. O que aconteceu de 1940 a 1990 está documentado por estudo da Associação dos Professores da Rede Oficial do Estado de São Paulo (Apeoesp), registrado em tese de doutorado sobre o Piso Salarial do Magistério: uma deterioração tal do valor do salário que, ao cabo de algumas décadas de inflação, a remuneração de dois contratos passou a ser menor do que a de um turno, com as evidentes desvantagens da sobrecarga de trabalho e do comprometimento da saúde física e mental.

Aqui entramos, pela segunda vez neste artigo, no domínio do financiamento da educação. Todos parecem concordar que os professores da educação básica pública ganham mal – é verdade que os da rede federal, que responde por menos de 1% das matrículas do País (concentradas no ensino médio profissional), bem como os docentes da rede pública do Distrito Federal, têm um vencimento inicial equivalente a sete salários mínimos por 40 horas semanais, com, no máximo, 25 horas em sala de aula. Mas, quando se fala em fixar o piso salarial dos professores estaduais e municipais neste patamar, o que se ouve? “O Brasil não tem recursos financeiros para implementar esta política”. Imagine-se então quando se calcular o número de professores e técnicos-administrativos necessários para implantar a jornada em tempo integral...

Custos da jornada integral: gasto e investimento

Antes de se enfrentar de vez a discussão do impacto financeiro da implantação da jornada integral nas escolas de educação básica, registrem-se dois movimentos

que couberam nas contradições da história recente da educação brasileira: o primeiro diz respeito às experiências de implantação da jornada integral e seus respectivos custos; o segundo descreve disposições legislativas direcionadas a custear a jornada integral nas escolas públicas de educação básica.

Entre as experiências, avulta a que foi citada, do Estado do Rio de Janeiro, que merece aprofundamento. Mas ela não é a única.

76 Leonel Brizola se encantou e se convenceu intimamente da proposta de Darcy Ribeiro: uma escola rica para a população pobre do Brasil – primeiro, do Rio de Janeiro, onde ele foi eleito governador no ocaso da ditadura militar. E escola rica, para Darcy Ribeiro, era, antes de tudo, escola em tempo integral, onde meninos e meninas estivessem em interação pedagógica das sete da manhã às cinco da tarde. Mas também era “escola nova”, em prédios que tivessem espaços condizentes com a complexidade de um currículo de quase 2.000 horas anuais. Isso significava ampla biblioteca, cozinha industrial, refeitório adequado, ginásio de esportes, áreas para recreação, muitas e muitas salas de aula. A partir de projeto de Oscar Niemeyer para a primeira escola no Catete – o Ciep Tancredo Neves –, desapropriaram-se terrenos na capital e nos municípios de todo o Estado do Rio de Janeiro. Como pagar as construções e enfrentar os novos gastos de manutenção, derivados da contratação de milhares de professores e funcionários? É verdade que o Rio de Janeiro, por ter sido capital da República por 70 anos e Estado da Guanabara por quase 20, contava com uma receita de impostos estaduais e municipais acima da média brasileira, mas os impostos vinculados no percentual mínimo de 25% não davam conta das despesas. O que fez Brizola? Além de envolver as autoridades municipais nos investimentos, reduziu os custos de construção e equipamento por meio de novos métodos de engenharia e *design* e deu tal prioridade às despesas com a educação que estas chegaram, no segundo mandato (1991-1994), a comprometer 40% da receita de impostos estaduais, cada vez mais na implantação e manutenção dos Cieps. Isso teve um sério custo político: a inflação, não compensada pelos reajustes do governo, corroeu de tal maneira os salários dos educadores, que estes se puseram em cerrada oposição a Brizola e Darcy Ribeiro e ao projeto dos prédios novos e da jornada integral. Brizola, que havia sido derrotado nas eleições presidenciais de 1989 por Lula e Collor, e se isolara no governo estadual de 1991 a 1994, perdeu a oportunidade da liderança nacional em razão da ascensão do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e sua aliança com o Partido da Frente Liberal (PFL) em 1994 e 1998, bem como da divisão da esquerda até 2000. Mesmo assim, nas estatísticas de 2009, as matrículas de estudantes de regime de jornada integral ainda persistem no Rio de Janeiro em percentuais mais elevados do que nos outros Estados.

Se, no caso do Rio de Janeiro, a ascensão e a queda da jornada integral foram propiciadas por extraordinária prioridade da política financeira dada aos gastos com educação, as outras experiências, todas elas de redes municipais, que se desenvolveram nos últimos 20 anos são frutos de iniciativas pontuais, possibilitadas mais por “arranjos” do que por “prioridades” financeiras. Explica-se a seguir com dois exemplos: Americana, em São Paulo, e Apucarana, no Paraná.

Americana, cidade industrial da Região Metropolitana de Campinas, no Estado de São Paulo, foi governada por prefeito do Partido Democrático Trabalhista (PDT), fundado e liderado por Brizola, enquanto ele viveu, até 2004. Sua receita tributária própria (IPTU e ISS, principalmente) não era e não é desprezível. Mas o que realmente possibilitou que sua prefeitura implantasse modelares escolas em jornada integral, ainda na década de 1990, foi o fato de o município ter sob seu encargo bem menos da metade da clientela escolar. Com efeito, a rede escolar estadual de São Paulo enfeixava, até recentemente, todo o ensino médio e todo o fundamental, chegando, em alguns casos, à pré-escola. Assim, os seus municípios se moviam com mais agilidade em construir suas redes de educação infantil e ensino fundamental no domínio do “crescimento marginal”. Com isso, para Americana e outros municípios paulistas e sulistas, foi possível adotar o modelo do Ciep em suas comunidades. Perceba-se que, em termos de finanças públicas, houve uma acomodação modernizadora e não uma prioridade política sistêmica, como no caso do Rio de Janeiro, onde o *tsunami* brizolista teve a capacidade de revolucionar as administrações estadual e municipais. Em Americana subsistiam, lado a lado, escolas municipais de turno integral, algumas escolas municipais de turnos reduzidos e a maioria de escolas da rede estadual com os “tradicionais” turnos matutinos, intermediários e vespertinos.

Apucarana é um caso mais complexo e desafiante. Digna de ser visitada por quem se interessa em buscar resolver o nó da questão da qualidade da educação pública, a cidade assiste, desde 2001, a uma implantação gradativa da jornada integral em suas turmas de creche, pré-escola e ensino fundamental. É verdade que também Apucarana foi beneficiada por um “arranjo” institucional, pelo qual o Estado do Paraná se responsabilizou pelos quatro anos finais do ensino fundamental (correspondentes ao antigo ginásio) e os municípios pelos quatro anos iniciais (antigo primário). Mas Apucarana é marcada pela intencionalidade de um educador que, em 2001, se tornou prefeito, o padre Walter Pegorer. Reeleito em 2004, teve tempo suficiente para “controlar” as finanças municipais, dar prioridade para o “desenvolvimento humano” da comunidade e arregimentar fiéis escudeiros para seu propósito, entre eles o secretário de Educação, Cláudio Silva, já há quase dez anos na liderança do processo. O desafio da população escolarizável é bem maior do que o de Americana, mas foi atenuado com a implantação do Fundeb, que trouxe mais recursos para as creches e pré-escolas. Os salários dos professores não correspondem ao que pede o sindicato, mas quem deseja ganhar mais tem oportunidades de sobretrabalho na rede estadual e privada. “Vai-se equilibrando”, comentou uma arguta professora, ao ser questionada em visita do autor a uma moderna escola municipal onde a jornada integral já se estende até o sétimo ano do ensino fundamental. Ou seja, em Apucarana se vive “no limite” do que se sonha de tempo integral, do que pede a clientela de novas matrículas e do que reclamam os educadores de melhores salários. Tarefa explícita do Fundeb, quando se diz fundo de “desenvolvimento da educação e de valorização dos profissionais da educação”. E, para todos os que abraçam a causa, desafio para potencializar as novas despesas mais como investimento, menos como gasto e nunca como desperdício.

Fontes alternativas para mais quantidade e qualidade do tempo escolar

Chegamos aqui ao âmago da questão. É possível, financeiramente, se “suportar” a meta de jornada integral para as escolas públicas de educação básica?

Antes de tentar responder a esta crucial pergunta, é necessário esclarecer três questões: como evoluíram as matrículas de jornada integral nas escolas nos últimos anos, como foi a contribuição do Fundeb neste particular e como estão as políticas de financiamento da jornada integral no governo federal.

Começemos pelas novidades incorporadas à Lei do Fundeb. Quando o MEC iniciou a elaboração do projeto de lei de regulamentação do Fundo, ainda não havia sido aprovada a Emenda Constitucional nº 53, de 2006, que o criou, mas já estavam acertados, na tramitação, entre outros, três dispositivos que iriam aperfeiçoá-lo radicalmente: o primeiro era o prazo para a União instituir o Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério; o segundo era a inclusão das matrículas de creche no Fundo; e o terceiro era a necessidade de ampliar o intervalo e as variações de custos-*por-aluno*, para efeito de distribuição dos recursos.

As matrículas do ensino fundamental, amparadas pelo Fundef, em sua imensa maioria, referiam-se a estudantes que frequentavam escolas em turnos reduzidos. Com as creches, acontecia exatamente o contrário. Sendo mais uma demanda de mães trabalhadoras, ausentes quase o dia todo pelas pressões do trabalho, as crianças tinham que passar oito, dez ou até mais horas aos cuidados das trabalhadoras das creches públicas e privadas. Entretanto, principalmente a partir de dois anos, também existiam milhões de crianças que já demandavam somente um turno de jardim de infância e pré-escola. Logo, deveriam ser introduzidas na regulamentação do Fundeb, necessariamente, duas variações de custo. Foi assim que chegou a palavra “integral” no texto da Lei nº 11.494, de 2007.

Mas aqui ocorreu uma sábia “generalização conceitual”, graças à intervenção de autoridades do MEC, sensíveis à re-implantação da jornada integral na educação básica, todas as variações passaram a ter duas colunas na tabela: a versão integral e a “parcial”, palavra bastante adequada à época para nominar o que historicamente se prova que se deve chamar de “reduzida”. Subsiste imperfeição grave na diferença de valores entre a matrícula parcial e a integral, de 25% ou menos: é que a soma de duas matrículas parciais é superior à de uma matrícula integral, em qualquer etapa da educação básica. Assim, pela Portaria mais recente, de nº 873, de 1º de julho de 2010, a matrícula base, referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, quando de tempo parcial, vale 1,0 e integral 1,3; a da creche parcial 0,8 e integral 1,2; a do ensino médio urbano parcial 1,2 e integral 1,3. Entretanto, em relação ao regime do Fundef, quando, por dez anos, não havia incentivo financeiro algum para quem tivesse oferta de matrículas em jornada integral, já era um avanço. Acresce a isso que uma repentina “duplicação” de valor (ou pelo menos proporcional, como defendiam alguns) podia originar uma corrida artificial para a universalização da jornada integral, que resultaria em soma zero se não fosse aumentada a receita estadual do Fundeb e, pior, que inibiria a procura e uso de outras fontes de financiamento, como será mostrado adiante. Além disso, havia um consenso

entre os gestores estaduais e municipais de não ultrapassar o intervalo entre as variações de 0.7 e 1.3 – para evitar transferências de rendas julgadas excessivas entre os entes federados, que poderiam até comprometer a aprovação da Procuração de Emenda à Constituição (PEC) do Fundeb. De qualquer maneira, ficava “sacramentada” a presença das matrículas de jornada integral na legislação educacional.

Qual tem sido o impacto de inclusão desses dispositivos do Fundeb? Os censos escolares podem dar essa dimensão.

Em 2007, cujos dados serviram para a redistribuição dos recursos financeiros do Fundeb de 2008, havia no Brasil as seguintes matrículas de alunos em jornada integral, segundo as várias ponderações de custo por aluno: creches públicas, 665.527; creches comunitárias conveniadas, 144.980; pré-escolas públicas, 257.148; pré-escolas comunitárias conveniadas, 104.160; ensino fundamental, 346.158; ensino médio, 16.863. O Quadro 1 mostra a evolução dessas matrículas, registradas também as de tempo parcial.

Quadro – Matrículas nas redes estaduais em creches, pré-escolas, ensino fundamental e ensino médio – Período integral e parcial – 2007-2010

Ano	Creche integral	Creche parcial	Pré-escola integral	Pré-escola parcial	Ensino fundamental – anos iniciais – integral	Ensino fundamental – anos iniciais – parcial	Ensino fundamental – anos finais – integral	Ensino fundamental – anos finais – parcial	Ensino médio integral	Ensino médio parcial
2007	674.602	374.719	264.763	3.632.165	215.583	15.762.104	129.341	12.797.301	26.143	7.377.159
2008	749.751	392.558	290.796	3.557.916	451.964	15.117.837	270.409	12.602.864	52.818	7.260.726
2009	806.916	440.718	267.617	3.449.488	599.710	14.346.603	345.334	12.320.419	82.618	7.171.566
2010	857.594	489.377	271.454	3.279.488	777.427	13.481.207	426.478	11.990.208	106.287	7.136.521

É fundamental observar que:

- As matrículas totais por etapa, com exceção das de creches, estão em constante redução, o que propicia a transformação de matrículas de turno parcial para jornada integral sem aumento substancial de despesa. Até quando? Depende da taxa de natalidade e da correção de fluxo.
- As matrículas em tempo integral estão em consistente e constante aumento, aparentemente em virtude do incentivo do Fundeb, das exigências da demanda (principalmente nas creches) e como efeito da política do MEC, por meio do Programa Mais Educação.
- As matrículas de creche em tempo parcial cresceram 30% entre 2007 e 2010, enquanto as de jornada integral aumentaram 27%, o que revela a influência da ponderação favorável financeiramente ao regime de turno parcial.
- Em 2010 havia nas escolas estaduais e municipais, incluído o Distrito Federal, 2.439.240 alunos em jornada integral, num universo de 38.816.041 matrículas, o que representa 6,28%. Em 2007 o percentual era de 3,18% – resultado da divisão de 1.310.432 matrículas em tempo integral pelo

total de 41.253.880 estudantes. Registre-se que a porcentagem dos alunos em tempo integral nem dobrou, ainda mais considerando-se a diminuição do número total de matrículas na educação básica.

Pode-se perceber, pelas análises anteriores, que, no âmbito do Fundeb, o financiamento das escolas que implantaram matrículas em jornada integral se deu nem tanto em virtude dos eventuais aumentos de recursos de MDE e do Fundeb, incluídos os da complementação da União, quanto a custas da redução dos gastos com os estudantes dos turnos reduzidos. Uma repetição, instituída em larga escala, do que ocorreu no Estado do Rio de Janeiro durante os governos de Leonel Brizola. Os influxos da “vontade política” dos governos e do repasse dos recursos do Programa Mais Educação não são medidos neste artigo em razão da falta de dados concretos do que foi repassado aos Estados e municípios. Mas, conforme a observação do autor e os relatos de gestores, esses influxos ocorreram, e de forma crescente, à medida que as metas e as verbas do programa cresciam e que os atores estaduais e municipais se envolviam em suas ações. De 2008 a 2011, recursos aproximados de R\$ 1 bilhão, usados com foco e supervisão, além de avaliação coletiva, fizeram diferença. A ideia se estendeu a outros programas, como o da alimentação escolar, que passou a destinar às escolas com jornada integral repasse de recurso por aluno/dia 200% maior. Entretanto, o ritmo de aumento geral dos recursos, como o das matrículas, é muito lento.

Como última contribuição deste texto, trazem-se à cena algumas hipóteses de “dinheiro novo para um tempo a mais”.

No melhor dos mundos, ou em tempos de discussão do Plano Nacional de Educação, em que se prevê meta de ampliação das escolas de tempo integral para se chegar a 50% dos estabelecimentos da educação básica (Meta 06 do PL nº 8.035, de 2010) e se procura aumentar de 5% para 7% o percentual do PIB aplicado em educação pública, é razoável se supor que haverá, pelo menos, dois movimentos por dentro do Fundeb que lhe trarão um crescimento razoável de receita:

- a) o aumento de arrecadação de impostos federais, estaduais e municipais, principalmente pela reforma tributária, com redução da sonegação e das isenções;
- b) o crescimento do valor da complementação da União, de 10% da receita total do Fundeb para, pelo menos, 20%.

Este segundo incremento teria como fontes os impostos federais (até 30% da complementação, por dispositivo legal) e contribuições sociais, tais como a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), que têm tido crescimento expressivo em sua arrecadação, graças ao desenvolvimento econômico e à ampliação das folhas salariais. Mas para a implantação da jornada integral de acordo com os projetos pedagógicos das escolas, no exercício de sua autonomia curricular, é necessário lançar mão de fontes alternativas, conforme a etapa e a modalidade da educação básica em questão.

Assim, com mais propriedade no caso das creches e da educação especial, pode-se recorrer aos recursos do Fundo Estadual ou dos Fundos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes, para os quais se podem drenar contribuições significativas de pessoas físicas e jurídicas, até 6% e 1%, respectivamente, do imposto de renda devido.

Na educação profissional, em se tratando de adolescentes, também se pode usar desses recursos. Mas existem outras opções: verbas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais do Trabalho e dos setores econômicos (Agricultura, Indústria, Comércio, Turismo) e sociais (Saúde, Segurança, Cultura, Desenvolvimento Social, Esporte, Juventude).

Também não é desprezível o potencial de geração de recursos materiais e financeiros por meio do trabalho produtivo de alunos e educadores em suas atividades curriculares, especialmente nos cursos profissionais de ensino médio e nas escolas do campo. A parte diversificada do currículo se presta a atividades que podem gerar renda para os estudantes e para as escolas. Além do que se pode fazer de trabalho na condição de “aprendiz”, segundo os dispositivos da Lei nº 10.097, de 2000, também os estágios supervisionados e as práticas de trabalho podem perfeitamente se integrar aos currículos plenos do ensino fundamental e médio, envolvendo os adolescentes e preparando-os para o mundo da produção, em especial no modelo cooperativo e na economia solidária.

A escola em jornada integral certamente dá e dará cada vez mais oportunidade para que se integrem o mundo da escola e o mundo do trabalho, como acontece na maioria de nossas famílias de classes populares – a integração entre educação e serviços domésticos.

Conclusão

A Meta 6 do PNE quebrou o tabu que persistia na LDB e no PNE de 2001/2010, de se tratar a jornada integral como “progressividade indefinida”. Ela é muito ousada, pois prevê que pelo menos 50% das escolas, o equivalente a cerca de 75% dos estudantes, em 2021, ofereçam tempo integral. Vimos que em 2010, de um total de 38.816.241 matrículas nas três etapas da educação básica, somente 2.439.240 eram em jornada integral, com sete ou mais horas diárias de atividades curriculares – portanto, somente 6,28% dos alunos estudavam em jornada integral. Em 2011, mesmo com o incentivo do Fundeb e os esforços do “Mais Educação”, será difícil superar a marca de 10% das matrículas em tempo integral; mas a Meta 6 foi proposta oficialmente pelo MEC, representando sua “vontade política explícita”.

Várias ações tendem a disputar o aumento de 40% de recursos aplicados em educação em relação ao PIB, cujo percentual era de 5%, em 2009, e deseja-se, oficialmente, chegar a 7%: universalização da educação infantil, implantação da educação profissional, melhoria salarial para os profissionais da educação e, por que não, a implantação da jornada integral. Dá para perceber o tamanho da guerra entre nós e entre todos?

Referências bibliográficas

ASSIS, José Maria Machado de. Conto de escola. In: _____. *Contos: uma antologia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 2, p. 224-232.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal, 2010.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1996/lei-9394-20-dezembro-1996-362578-normaatualizada-pl.pdf>>.

BRASIL. Lei nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000. Altera dispositivos da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/110097.htm>.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004. Disponível em: <http://www.paulofreire.org/wp-content/uploads/2012/Cam_Gestao/LEI11494FUNDEB.pdf>.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>.

BRASIL. Portaria nº 873, de 1º de julho de 2010. Aprova a Resolução da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade para o exercício de 2011. Disponível em: <http://portal.cnm.org.br/sites/5700/5770/13072010_Portaria_873_2010_pesos_ponderacao_Fundeb.pdf>.

RIBEIRO, Darcy. *O Livro dos CIEPS*. Rio de Janeiro: Bloch, 1986.

SOUZA, Rosa Fátima de. *Templos de civilização: a implantação da escola primária graduada no Estado de São Paulo (1890-1910)*. São Paulo: UNESP, 1998.

TEIXEIRA, Anísio S. *Educação não é privilégio*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

João Antônio Cabral de Monlevade é doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), professor aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e consultor legislativo do Senado Federal.

professormonlevade@gmail.com