



FINANCIAMENTO DAS ESCOLAS DE TEMPO INTEGRAL NA REDE MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE FORTALEZA

 **Bruno Carneiro de Andrade**

Mestre

Secretaria Municipal de Educação de Fortaleza – SME Fortaleza.

Fortaleza, Ceará – Brasil.

bruno.carneiro@aluno.uece.br

 **Eloisa Maia Vidal**

Doutora

Universidade Estadual do Ceará – UECE.

Fortaleza, Ceará – Brasil.

eloisamvidal@yahoo.com.br

Resumo: O artigo tem como objetivo realizar um estudo comparado entre o financiamento das Escolas de Tempo Integral e de Tempo Parcial da rede municipal de Fortaleza, no ano de 2019. Discute as condições de financiamento da educação básica e, em específico, na cidade de Fortaleza. O estudo é de natureza quantitativa, de caráter exploratório e descritivo, adotando a metodologia de um estudo de casos múltiplos, com os dados solicitados a diversos setores da Secretaria Municipal de Educação e analisados com uso de estatística descritiva. A pesquisa envolve quatro escolas e buscou-se identificar os principais componentes de despesas e seu peso relativo em cada tipo de escola. As análises mostram que tanto as escolas de tempo integral como as de tempo parcial possuem valor aluno ano superior ao valor de referência do Fundeb e que as escolas de tempo integral apresentam um valor aluno ano superior em cerca de 30% ao valor aluno ano das escolas de tempo parcial. Constatou-se que há expressivas modificações em alguns componentes de despesas nas escolas de tempo integral, como pessoal não docente, contratados via terceirização; despesas com serviços públicos e de comunicação; e alimentação. O estudo mostra que o crescimento da quantidade de escolas de tempo integral tem pela frente, para além de questões relacionadas às limitações do financiamento, modificações substantivas nos componentes de despesas, apontando forte tendência de terceirização de serviços.

Palavras-chave: financiamento da educação; escola de tempo integral; rede municipal de ensino.

Para citar - (ABNT NBR 6023:2018)

ANDRADE, Bruno Carneiro de; VIDAL, Eloisa Maia. Financiamento das escolas de tempo integral na rede municipal de educação de Fortaleza. *Eccos - Revista Científica*, São Paulo, n. 68, p. 1-18, e24633, jan./mar. 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.5585/eccos.n68.24633>



FINANCING OF FULL-TIME SCHOOLS IN THE MUNICIPAL EDUCATION NETWORK OF FORTALEZA

Abstract: The article aims to conduct a comparative study between the funding of Full-Time and Part-Time Schools in the municipal network of Fortaleza in the year 2019. It discusses the funding conditions of basic education, specifically in the city of Fortaleza. The study is quantitative in nature, exploratory and descriptive in character, adopting the methodology of a multiple case study, with data collected from various sectors of the Municipal Department of Education and analyzed using descriptive statistics. The research involves four schools and sought to identify the main components of expenses and their relative weight in each type of school. The analyses show that both full-time and part-time schools have an annual expenditure per student that are higher than the reference value provided by Fundeb, and that full-time schools present an annual expenditure per student approximately 30% higher than that of part-time schools. It was found that there are significant modifications in some expense components in full-time schools, such as non-teaching staff contracted through outsourcing; expenses with public services and communication; and food. The study shows that the growth in the number of full-time schools faces, in addition to issues related to funding limitations, substantive modifications in expense components, indicating a strong trend towards outsourcing of services.

Keywords: education funding; full-time school; municipal education network.

FINANCIAMIENTO DE LAS ESCUELAS DE TIEMPO COMPLETO EN LA RED DE EDUCACIÓN MUNICIPAL DE FORTALEZA

Resumen: El artículo tiene como objetivo realizar un estudio comparativo entre la financiación de las Escuelas de Tiempo Completo y de Tiempo Parcial de la red municipal de Fortaleza, en el año 2019. Se discuten las condiciones de financiamiento de la educación básica, específicamente en la ciudad de Fortaleza. El estudio es de naturaleza cuantitativa, de carácter exploratorio y descriptivo, adoptando la metodología de un estudio de casos múltiples, con datos solicitados a diversos sectores de la Secretaría Municipal de Educación y analizados con el uso de estadísticas descriptivas. La investigación involucra a cuatro escuelas y se buscó identificar los principales componentes de gastos y su peso relativo en cada tipo de escuela. Los análisis muestran que tanto las escuelas de tiempo completo como las de tiempo parcial tienen un valor por alumno por año superior al valor de referencia del Fundeb y que las escuelas de tiempo completo presentan un valor por alumno por año aproximadamente un 30% superior al valor por alumno por año de las escuelas de tiempo parcial. Se encontró que hay modificaciones significativas en algunos componentes de gastos en las escuelas de tiempo completo, como personal no docente contratado a través de tercerización; gastos en servicios públicos y comunicación; y alimentación. El estudio muestra que el crecimiento en la cantidad de escuelas de tiempo completo tiene por delante, además de cuestiones relacionadas con las limitaciones de financiamiento, modificaciones sustantivas en los componentes de gastos, apuntando a una fuerte tendencia hacia la tercerización de servicios.

Palabras clave: financiamiento de la educación; escuela de tiempo completo; red municipal de enseñanza.

Introdução

O debate público em relação à educação em tempo integral tem ganhado mais espaço na sociedade brasileira, tanto pelo prisma da melhoria da qualidade do ensino e dos indicadores educacionais quanto pela ampliação da função social da escola. A temática não é inteiramente nova, uma vez que remonta ao Movimento da Escola Nova no Brasil nas primeiras décadas do século XX. Mas somente nas últimas décadas esse ideário passa a ser contemplado pelo ordenamento jurídico-legal, com a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996, e em decorrência, objeto de financiamento das políticas públicas educacionais.

Ao longo do século XX, experiências de oferta de tempo integral em escolas brasileiras se deram de forma pontual, em estados e municípios, sendo a mais conhecida e de maior abrangência, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) no estado do Rio de Janeiro, sob o governo de Leonel Brizola (1983 – 1987).

Com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases (LDB) em 1996, o artigo 34 anuncia que “A jornada escolar no ensino fundamental incluirá pelo menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola” (BRASIL, 1996), assim como uma segunda menção à ampliação do tempo de permanência do alunado no ambiente escolar está presente no quinto parágrafo do artigo 87 da LDB quando afirma que “Serão conjugados todos os esforços objetivando a progressão das redes escolares públicas urbanas de ensino fundamental para o regime de escolas de tempo integral” (BRASIL, 1996).

Essas orientações expressas em lei foram ratificadas no início da década seguinte, quando da aprovação da Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação (PNE), vigente entre 2001 e 2010, que afirmava:

A ampliação da jornada escolar para turno integral tem dado bons resultados. O atendimento em tempo integral, oportunizando orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem (BRASIL, 2001).

Segundo o objetivo 21 do plano citado, cabia ao sistema educacional brasileiro “Ampliar, progressivamente a jornada escolar visando a expandir a escola de tempo integral, que abranja um período de pelo menos sete horas diárias, com previsão de professores e funcionários em número suficiente” (BRASIL, 2001). Como consequência desta previsão legal,

iniciativas de ampliação da jornada escolar foram realizadas por redes estaduais e municipais de ensino, com destaque para São Paulo (estado e capital). Por volta da metade da década de 2000, os programas “Escola de Tempo Integral” e “São Paulo é uma Escola” eram desenvolvidos em âmbito estadual e municipal, respectivamente. Acerca deste primeiro programa, foram registrados problemas em sua implantação, sobretudo nos campos pedagógico e infraestrutural, como aponta Cavaliere (2007, p. 1027) ao afirmar que

Logo em seu início, o Programa enfrentou séria crise com denúncias em diversos municípios, e também na capital, de falta de condições físicas e pedagógicas para o funcionamento em horário integral, chegando o Ministério Público estadual a interferir, suspendendo o funcionamento do turno integral em uma das escolas.

A ênfase dada pelo Estado brasileiro à ampliação da jornada escolar foi mantida quando da elaboração do segundo PNE 2014 – 2024. Neste Plano, a educação em tempo integral encontra-se na meta 6, e consiste em “oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica” (BRASIL, 2014) durante o período de sua vigência.

O entendimento sobre oferta de educação em tempo integral consiste no fato de o aluno ter, “por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos(as) alunos(as) na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 horas diárias durante todo o ano letivo” (BRASIL, 2014). Essa carga horária pode ocorrer no mesmo estabelecimento de ensino, ou em “diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários” (BRASIL, 2014).

Este artigo procura ampliar o debate sobre o financiamento das escolas de tempo integral, considerando aquelas instituições que oferecem a jornada ampliada a partir de um projeto pedagógico estruturado para tal, com os alunos permanecendo na mesma escola nos dois turnos diurnos, com direito a três refeições, na rede municipal de Fortaleza, capital do estado do Ceará. Ele está organizado em quatro seções, além desta Introdução. Na primeira, é apresentada a criação da política de escolas municipais de tempo integral de Fortaleza; a segunda seção é dedicada a descrever a metodologia utilizada na análise dos dados; a terceira apresenta os resultados da pesquisa referente ao financiamento de quatro escolas da rede municipal (sendo duas de tempo regular e duas de tempo integral) e as considerações finais.

1 Proposta das Escolas de tempo integral da rede pública municipal de Fortaleza

A implementação da política de escolas de tempo integral (ETI) de Fortaleza inicia em 2014, fruto de promessa de campanha do então candidato a prefeito, eleito para a gestão 2014 – 2017. Em plena eferência do recém-publicado Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 e com dados educacionais apontando para agudos problemas de desempenho escolar dos alunos dos anos finais do ensino fundamental nas avaliações em larga escala nacional e estadual, a gestão educacional de Fortaleza vê na ampliação da jornada escolar para os alunos uma alternativa que pode contribuir para a melhoria dos resultados de aprendizagem.

O projeto se inicia com implantação do atendimento em tempo integral a alunos de 6º a 9º ano do ensino fundamental em seis escolas, situadas em regiões de alta vulnerabilidade social, segundo um conjunto de indicadores calculados, tendo como referência do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) aplicado aos bairros da capital¹. A experiência tem início com a reforma de prédios escolares que já funcionavam com oferta de educação em tempo parcial, para abrigar alunos em tempo integral e a proposta curricular é inspirada e adaptada tendo como referência um modelo em curso nas escolas de ensino médio integrado à educação profissional da rede estadual do Ceará. Assim, o currículo escolar é organizado a partir de quatro eixos: i) protagonismo juvenil, ii) os quatro pilares da educação proposto pelo Relatório Delors (1998), iii) educação interdimensional e iv) pedagogia da presença, e foi desenvolvido pelo Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE) com apoio do Instituto Natura.

Partindo de uma proposta originalmente concebida para jovens de ensino médio, portanto, na faixa etária de 15 a 17 anos, a consultoria contratada realizou adequações, levando em consideração a faixa etária de 11 a 14 anos, no entanto, tais alterações foram elaboradas de forma parcial e sem ouvir professores e gestores da rede municipal. Dessa forma, a proposta de tempo integral em Fortaleza não surge como um projeto original e construído a partir de referências locais, mas como uma adaptação com pouca ou nenhuma participação da comunidade escolar.

Com relação ao critério de escolha dos bairros para a oferta em escolas de tempo integral, a opção da gestão municipal foi pelo atendimento às comunidades mais vulneráveis, partindo-se do pressuposto de que tal oferta manteria os alunos na escola, melhorando as condições de atendimento, com um currículo diferenciado; três refeições diárias, promovendo o fortalecimento da segurança alimentar; e mais tempo num ambiente seguro, visando a

¹ O Índice de Desenvolvimento Humano para os bairros da capital cearense (IDH-B) foi adaptado do cálculo do IDH (Fonte: SDE, 2014). Para o PNUD o IDH varia de 0 a 1 seguindo as seguintes faixas de classificação: Muito alto: 0,800 - 1,000; Alto: 0,700 - 0,799; Médio: 0,600 - 0,699; Baixo: 0,500 - 0,599 e Muito baixo: 0,000 - 0,499.

proteção da violência do entorno, durante o período de permanesse na escola. Essa compreensão se coaduna com uma visão de educação compensatória, sendo a escola, o equipamento público a quem cabe responder pela omissão das outras políticas públicas que não atendem as comunidades, ou seja, cabe à educação suprir a ausência do Estado em seu papel fundamental de garantia dos demais direitos sociais.

Essa concepção se articula com a ideia de que “a ampliação das funções da escola, de forma a melhor cumprir um papel sócio-integrador, vem ocorrendo por urgente imposição da realidade, e não por uma escolha político-educacional deliberada” (CAVALIERE, 2002, p. 250), criando um falso entendimento de que a oferta de mais horas de aula nas escolas das regiões mais vulneráveis e, portanto, atendendo os mais necessitados, compensa outras carências do poder público e com isso se chegará à igualdade de oportunidades educacionais.

O currículo nas Escolas Municipais de Tempo Integral é constituído de três partes: a Base Nacional Comum Curricular (BNCC), que abrange os componentes regulares de Língua Portuguesa, Matemática, História, Geografia, Ciências Naturais, Educação Física, Língua Estrangeira e Artes; a Parte Diversificada, composta por Língua Estrangeira, Práticas Experimentais e Disciplinas Eletivas e a terceira parte, constituída pelas atividades complementares como Orientação de Estudo, Projeto de Vida, Protagonismo Juvenil, Formação Cidadã e Introdução à Metodologia da Pesquisa Científica. A terceira parte da proposta curricular, claramente, introduz elementos de protagonismo juvenil para uma faixa etária muito mais associada ao início da adolescência (11 a 14 anos) do que propriamente à juventude. Essa proposta de antecipar, de certa forma, as vivências juvenis, se articula com a visão neoliberal de formação de mão de obra para o mercado consumidor pautado pelo capitalismo do século XXI e se coloca como uma questão problemática para o modelo implantado desde 2014, na rede municipal.

Importante destacar que a proposta da oferta de tempo integral se faz presente no Plano Municipal de Educação 2015 – 2025 (PMF, 2015), embora não haja previsão de construção de escolas com padrão arquitetônico adequado e voltado para alunos em situação de vulnerabilidade social. Porém, apesar de não prevista, a Secretaria Municipal de Educação continua com a implementação da política de tempo integral iniciada em 2014, e ampliando a cada ano, por meio de reforma e/ou construção de várias escolas a partir de um modelo padrão sugerido pelo Ministério da Educação (FORTUNATTI; DE SOUSA; VIDAL, 2022).

O Quadro 1 apresenta os dados de matrículas em escolas de tempo integral no período 2014 – 2022, assim como a quantidade de escolas a cada ano.

Quadro 1 - Matrículas e escolas de tempo integral, rede municipal de Fortaleza (2014 - 2022)

Variável	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Matrículas	1.961	3.503	5.098	6.082	6.678	7.463	9.370	9.753	11.083
Escolas	6	12	16	17	19	22	23	23	27

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

No período de nove anos, as matrículas nas escolas de tempo integral crescem 465%, chegando em 2022 a 11.083 alunos e a quantidade de escolas aumenta em 350%, chegando no mesmo ano, a 27 unidades. No entanto, esses valores representam apenas 13,4% do total de matrículas dos anos finais do ensino fundamental municipal em 2022, e 18,5% do total de equipamentos escolares que ofertam este mesmo segmento. Considerando tais dados, é possível afirmar que a meta de universalização da oferta de tempo integral para alunos, em escolas de tempo integral na rede municipal de Fortaleza, levaria ainda algumas décadas, e que a implementação de tal iniciativa está condicionada a dois fatores relevantes: a possibilidade efetiva de reforma de escolas que funcionam em tempo parcial, sem prejuízo de matrículas na região; e as condições de financiamento, uma vez que o valor aluno ano de uma escola de tempo integral é superior ao coeficiente definido para a modalidade pelo Fundeb, o que implica na complementação do valor com recursos do tesouro municipal.

Merece destaque a continuidade da política pública, e os avanços registrados devem ser destacados, no entanto, as discussões sobre o financiamento desta modalidade de oferta ainda é uma questão em aberto, acima de tudo, porque tal ampliação implicará em uma nova organização da planta física dos equipamentos escolares, envolvendo à construção de novas escolas e à readequação de unidades existentes, iniciativas que demandam decisão política e investimentos expressivos do poder executivo municipal.

2 Financiamento da educação municipal em Fortaleza

Segundo Vieira (2011), os recursos da educação são vinculados constitucionalmente e a “União aplicará anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (CF, 1988, art. 212 e LDB, 1996, art. 69). Some-se a essas receitas, os recursos provenientes do Salário Educação, que são distribuídos da seguinte forma: 10% da arrecadação líquida fica com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, que aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica; 90% da arrecadação líquida são desdobrados e automaticamente disponibilizados aos respectivos destinatários, na proporção de 1/3 para cada ente federado –

União, estados e Distrito Federal e municípios – com o qual eles financiam programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF)². A cota do governo federal é aplicada no financiamento de programas e projetos para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios, estados e regiões brasileiras, sendo os mais conhecidos a merenda escolar, o livro didático, o transporte escolar, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), entre outros.

Desde 2007, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), foi estabelecido parâmetros operacionais para distribuição dos recursos, com a criação de coeficientes para cada etapa/modalidade de educação básica, e no caso do tempo integral do ensino fundamental, este valor é 18% superior ao valor estabelecido para os anos finais do ensino fundamental urbano, ofertado em turno único (BRASIL, 2019). É essa variação percentual, que não chega a 20%, que ajuda a fomentar o desenvolvimento de iniciativas de oferta de educação em tempo integral em muitas redes de ensino. Na visão de Parente (2017), recursos financeiros, sem dúvida, representam um elemento relevante para inclusão de determinada temática na agenda política.

O município de Fortaleza possui uma população estimada de 2.703.391 habitantes (IBGE, 2021), e uma matrícula pública municipal de 240.428 alunos (INEP, 2022), dos quais 82.809 encontram-se cursando 6º a 9º ano e 93.364 estão matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental. A cidade é composta por 119 bairros que apresentam indicadores sociais e econômicos muito variados, especialmente na região periférica, cujas vulnerabilidades sociais são altas e a ausência das políticas públicas vem de longas décadas. A rede escolar pública possui 368 unidades que ofertam ensino fundamental, sendo 225 com anos iniciais e 143 com anos finais. Em tempos recentes, a rede escolar passou por um processo de reordenamento, priorizando a oferta de um único segmento do ensino fundamental nas escolas – anos iniciais ou anos finais – cujos motivos estão associados a racionalidade técnica com foco na gestão por resultados, como mostra Soares e Vidal (2021).

Dados do Painel de Monitoramento do Programa Bolsa Família (PBF) mostram que em dezembro de 2019 havia 412.128 famílias cadastradas no CadÚnico, totalizando 1.026.657 pessoas. Desse total, 198.132 famílias recebiam este benefício, atendendo cerca de 208.933 crianças de 6 a 15 anos, idade que corresponde à matrícula no ensino fundamental (BRASIL, 2023). Assim, infere-se que a rede municipal de ensino de Fortaleza apresenta alto percentual de alunos beneficiários do PBF, portanto, em situação de alta vulnerabilidade social.

² <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/salario-educacao>

No que tange às receitas próprias, elas representam 45,6% do total de receitas (IBGE, 2021), o que evidencia que o percentual mínimo de 25% da receita de impostos que deve ser aplicado em educação é representativo, possibilitando que o município conceba e implemente políticas a partir de interesses próprios, situação que não acontece com a maioria dos municípios brasileiros, que dependem quase exclusivamente das transferências constitucionais para a viabilização das políticas públicas.

O financiamento da educação pública brasileira, com raras exceções, mantém as despesas realizadas para o funcionamento da rede pública, de forma centralizada, cabendo à Secretaria Municipal de Educação a responsabilidade pelo pagamento das folhas de pessoal docente e não docente, despesas com serviços públicos (água, energia, telefonia e internet), serviços de alimentação escolar, financiamento de reformas na infraestrutura física, aquisição de equipamentos e materiais didáticos, formação continuada, etc. Algumas experiências de descentralizar parte dessas despesas para as escolas vem acontecendo no estado do Ceará, como é o caso dos municípios de Sobral e Maracanaú, que criaram legislação tornando possível a transferência de recursos para as escolas para despesas de custeio que englobam contas de energia, água e afins, material de consumo, reparos gerais, limpeza, manutenção de equipamentos e pequenos investimentos para a melhoria das condições de ensino, além de eventuais gastos com material de ensino e formação docente, e até mesmo construção e reforma de infraestrutura escolar, e que devem ser deliberados e controlados pela gestão e pelo Conselho Escolar (SOUSA; VIDAL; VIEIRA, 2020).

O atendimento da rede escolar municipal está distribuído em 368 equipamentos escolares (INEP, 2021) pelos 119 bairros da capital (SDE, 2014). Nos últimos anos, a rede escolar tem sido objeto de duas iniciativas de descentralização de recursos financeiros: o Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), e o Prêmio Escola com Excelência em Desempenho (PEMED), que apresentam um conjunto de características, como se verá a seguir.

O Programa Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE) foi criado pela Lei Complementar nº 169/2014, e prevê a transferência de recursos financeiros do erário municipal com o objetivo de prestar assistência financeira, em caráter suplementar, às escolas da rede municipal de Fortaleza que possuam alunos matriculados na educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos (EJA). Em consonância com a Portaria nº 128/2015 – SME (DOM nº 15.528, de 25 de maio de 2015), os recursos do PMDE são repassados às escolas em duas parcelas anuais, previstas para os meses de maio e outubro, e cuja execução é feita pelas escolas por meio da elaboração de Plano de Aplicação de Recursos

(PAR), detalhando gastos em capital e custeio. Essa mesma Portaria, no seu artigo 3º estabelece como deve ser aplicado os recursos, considerando percentuais de capital e custeio.

O Prêmio Escola com Excelência em Desempenho (PEMED), instituído pela Lei Complementar nº 169/2014 e regulamentado pela Portaria nº 183/2015 (complementada pela Portaria nº 659/2018), contempla escolas da rede que obtiveram os melhores desempenhos no Sistema Permanente de Avaliação da Educação Básica (SPAECE), avaliação externa aplicada anualmente pela Secretaria de Educação do Estado do Ceará, com foco especial no SPAECE-Alfa, direcionado para estudantes do 2º ano do ensino fundamental. A concessão do Prêmio não tem caráter universalizante para as escolas municipais e sua concepção tem por base princípios meritocráticos, associados a políticas de *accountability* criadas pelo próprio município.

Além de estar atrelado ao desempenho das escolas municipais no SPAECE, o PEMED incorpora outras iniciativas da SME, envolvendo repasse de recursos para as escolas como o Edital de Financiamento de Boas Práticas e o Credlivro. O primeiro ocorre por meio de edital público que seleciona projetos pedagógicos inovadores em todos os componentes curriculares dos anos finais do ensino fundamental e da EJA (2º segmento). Os projetos selecionados recebem recursos financeiros da SME para implantar a proposta na escola municipal. O segundo consiste em um repasse financeiro voltado para a aquisição de livros paradidáticos para bibliotecas das escolas municipais que atendem os anos finais do ensino fundamental. Trata-se de iniciativas sazonais, com valores financeiros de pequeno porte e que não abrangem a totalidade das unidades escolares da rede de ensino de Fortaleza.

Além dos dois programas municipais, as escolas também recebem os recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PPDE) provenientes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Iniciado em 1995, foi o primeiro programa de transferência de recursos financeiros da União diretamente para as escolas públicas. Segundo informações do FNDE, o objetivo do programa é fomentar a melhoria da estrutura física e pedagógica das escolas, juntamente com o reforço da autogestão escolar nos âmbitos financeiro, administrativo e didático. Esse esforço busca fomentar a elevação dos índices da qualidade da educação ofertada pelas escolas atendidas e a universalização do acesso ao ensino.

Os repasses do PDDE ocorrem em duas parcelas anuais, divididas nas categorias de custeio e capital. A parcela referente ao custeio destina-se a cobrir despesas relacionadas à aquisição de material de consumo, como materiais de expediente, limpeza e construção, e contratação de serviços. Por seu turno, a parcela de capital deve ser investida na aquisição de materiais permanentes: equipamentos eletrônicos, eletrodomésticos, mobiliário, etc. Os

recursos do PDDE podem ser empregados nas seguintes iniciativas: implementação de projetos educacionais; desenvolvimento de atividades educativas; avaliação de aprendizagem; manutenção, conservação e pequenos reparos na infraestrutura física da escola; material de consumo; material permanente; e despesas com cartórios.

Os três programas descritos, embora relevantes para a autonomia da escola, especialmente no que diz respeito à gestão do cotidiano, fomentando a participação da comunidade escolar na definição da aplicação dos recursos e solucionando questões imediatas, tem pouca representação nos custos totais de um equipamento escolar ao longo de um ano letivo. Dados de 2019 para as quatro escolas pesquisadas mostram que os valores desses programas variam de R\$ 9.000,00 a R\$ 45.000,00 e que enquanto o PMDE e o PDDE são calculados tendo como referência o número de alunos matriculados, o PEMED é de natureza meritocrática e muitas escolas não recebem, às vezes, por anos sucessivos.

Considerando os aspectos descritos sobre o financiamento da rede municipal de Fortaleza, o estudo empreendido visa a investigar o valor aluno ano dos dois tipos de escolas que atuam na oferta dos anos finais do ensino fundamental – as de turno único e as de tempo integral – levando em consideração as informações referentes às despesas que são executadas de forma centralizada pela SME.

3 Metodologia

A abordagem desse estudo é de natureza quantitativa, consistindo num estudo de casos múltiplos, envolvendo quatro escolas – duas de turno único e duas de tempo integral. Conforme Gil (2010, p. 37) o estudo de caso pretende um aprofundamento da temática investigada, com o intuito de identificar particularidades em um contexto específico em que o problema se situa e “[...] consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento [...]”.

O levantamento de dados envolveu solicitação junto à SME, que mobilizou três coordenadorias (pessoal, gestão e infraestrutura). Os nomes das escolas foram preservados, atendendo as normas éticas da pesquisa, e para tanto, elas receberam codinomes. Os dados financeiros obtidos acerca do valor aluno ano de cada uma das escolas estudadas representa uma aproximação, tendo em vista que alguns valores como salário de professores, foram tomados pela média.

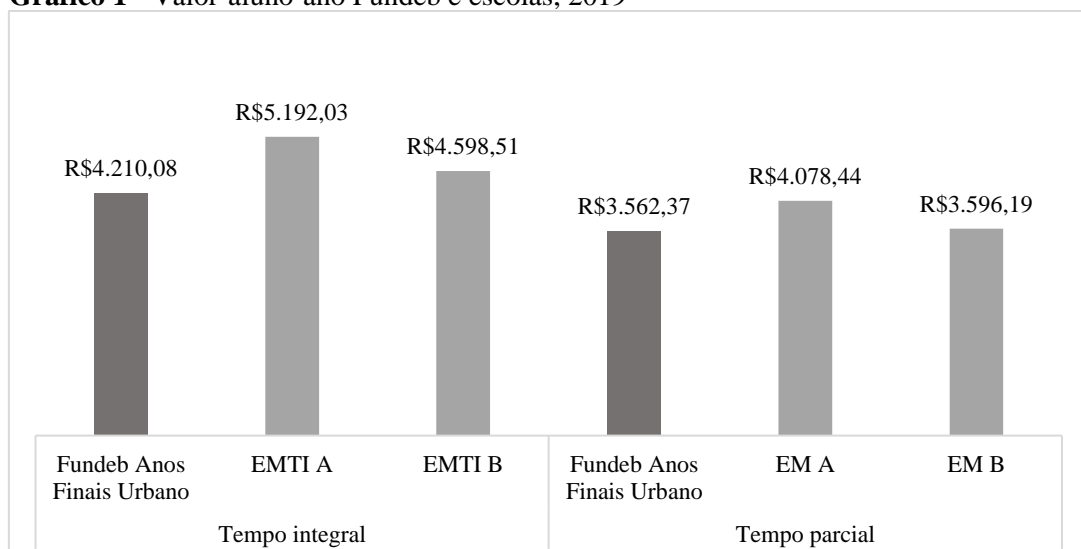
O ano de 2019 foi escolhido para a apresentação dos componentes de despesas de cada escola considerando que se trata do último ano que antecede a pandemia de Covid-19,

ocorrência que alterou a rotina de funcionamento das escolas e, conseqüentemente, da execução orçamentária de cada unidade, por conta do funcionamento remoto. Os dados foram consolidados em planilhas eletrônicas e tratadas por meio de estatística descritiva.

4 Resultados de pesquisa

O estudo sobre o valor aluno ano referente a 2019, das quatro escolas estudadas, encontra-se no Gráfico 1, assim como os valores de referência do Fundeb, estabelecidos pela Portaria Interministerial nº 06/2018.

Gráfico 1 - Valor-aluno-ano Fundeb e escolas, 2019



Fonte: FNDE/SME, elaboração dos autores, 2023.

Analisando-se o Gráfico 1, constata-se que:

- O valor aluno ano definido pela Portaria Interministerial para as matrículas de tempo integral em 2019 (BRASIL, 2018), é 18,2% superior ao valor definido para as matrículas de tempo parcial;
- As quatro escolas estudadas apresentam valores aluno ano superiores aos valores estipulados pelo Fundeb, o que representa mobilização de recursos do tesouro municipal, dos 25% das receitas de impostos, para complementar tais valores;
- Os valores nominais das escolas de tempo integral são superiores aos das escolas de tempo parcial;
- Se considerar o valor aluno ano do Fundeb para escolas de turno único, os alunos das escolas de tempo integral demandam, em média, 40% a mais deste valor.

O Quadro 2 apresenta os componentes de gastos de cada escola, referentes ao ano letivo de 2019.

Quadro 2 - Componentes de despesas (em R\$) e percentual em relação ao orçamento escolar, 2019

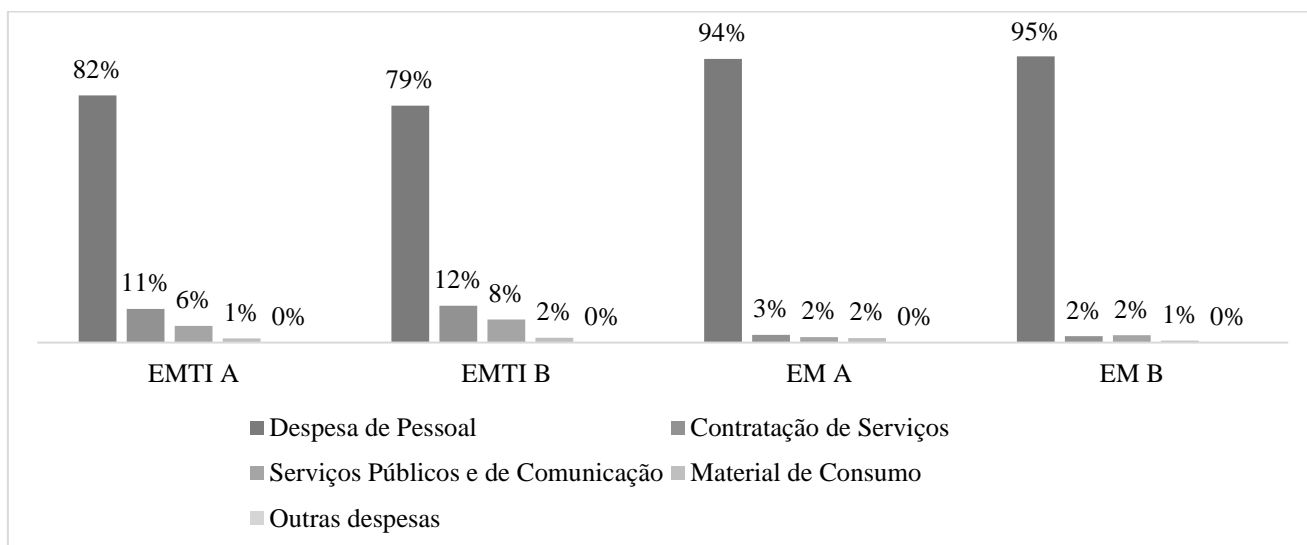
Componentes de gastos	EMTI A	EMTI B	EM A	EM B
Despesa de Pessoal	1.879.864,22	1.625.308,32	1.725.715,49	2.135.000,13
Contratação de Serviços	255.105,08	251.437,30	47.059,30	47.023,76
Serviços Públicos e de Comunicação	127.704,00	158.208,11	33.456,78	53.723,62
Material de Consumo	30.832,83	32.977,32	27.764,97	13.523,57
Outras despesas	1.373,30	1.401,20	1.302,00	1.949,90
Total	2.294.879,43	2.069.332,25	1.835.298,54	2.251.220,98

Fonte: SME, elaboração do autor.

Quando se observa o total de cada escola, constata-se uma diferença de 20% entre o maior valor anual em uma escola de tempo integral (EMTI A) e o menor valor aplicado em uma escola de tempo parcial (EM A), embora ambas possuam praticamente a mesma quantidade de matrículas (442 e 450, respectivamente). Tal constatação aponta para desigualdade de investimentos por parte do poder público, na sua rede escolar, o que pode levar a ou acentuar iniquidades internas.

Do total de investimentos, as despesas com pessoal são as mais representativas, com uma das escolas de tempo parcial (EM B) chegando a um valor 31% superior à de escola de tempo integral (EMTI B), que possui menor valor, mas que coincidentemente, possui maior número de professores com contrato temporário (n = 16). Outra categoria de despesas que chama a atenção se refere aos serviços públicos e de comunicação que nas escolas de tempo integral é de três a cinco vezes maior que nas escolas de tempo parcial. Essas despesas dizem respeito à água, telefonia, energia e internet, com água e energia sendo os maiores responsáveis pelos gastos.

Quando se procura analisar os componentes de despesas a partir dos seus valores relativos, o Gráfico 2 permite uma melhor compreensão de como se distribuem tais componentes.

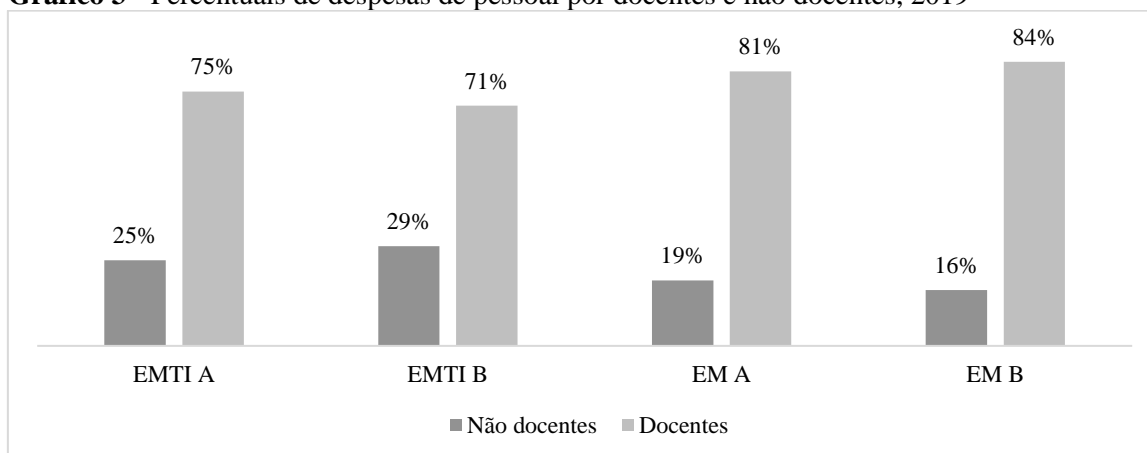
Gráfico 2 - Componentes de despesas em percentuais, 2019

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Observando os dois tipos de escola, constata-se que há uma redistribuição dos componentes de despesas, com redução do percentual de gastos com pessoal, e aumento das despesas relativas à contratação de serviços e serviços públicos e de comunicação nas escolas de tempo integral. Na contratação de serviços, a alimentação é o item mais representativo, considerando que nas escolas de tempo integral, os alunos são atendidos com três refeições diárias.

Procurou-se analisar as despesas de pessoal, por dois grupos: docentes e não docentes, compreendendo este último, todos os profissionais que atuam na escola, mas não desempenham atividades relacionadas à docência em sala de aula. Diz respeito, portanto, aos que compõem a gestão escolar – diretor, coordenador pedagógico, secretário(a) escolar e coordenador administrativo financeiro – e também auxiliar de serviços gerais, porteiro, manipulador de alimentos. O grupo dos docentes, por sua vez, é constituído por professores efetivos, substitutos e suporte pedagógico.

O Gráfico 3 apresenta dados do percentual de despesas em relação ao total, das quatro escolas, em 2019.

Gráfico 3 - Percentuais de despesas de pessoal por docentes e não docentes, 2019

Fonte: Elaborado pelos autores, 2023.

Chama a atenção que as despesas com não-docentes nas escolas de tempo integral representam percentuais significativamente superiores as das escolas de tempo parcial, sendo as funções de auxiliar de serviços gerais e manipulador de alimentos as que consomem mais recursos. Esses profissionais, via de regra, são contratados por meio de empresas terceirizadas, apresentando expressivo percentual de rotatividade e em situação de precarização profissional, sem direito a programas de formação continuada e outras condições imprescindíveis a quem atua no segmento educacional.

Considerações finais

Com base nos dados expostos previamente, percebe-se que o financiamento principal tanto das escolas regulares quanto das escolas de tempo integral é oriundo do governo federal, via Fundeb. Ao comparar o valor aluno ano estabelecido pela portaria interministerial, para o ano de referência de 2019, com a estimativa do valor aluno ano para as escolas municipais de tempo integral, verifica-se que os recursos do Fundeb correspondem a 86% do montante do valor aluno ano destas escolas e 98% nas escolas de tempo parcial. Algumas constatações quanto ao estudo realizado merecem destaque:

- a) As escolas de tempo integral apresentam um valor aluno ano superior, em média, 16% ao valor estipulado pelo Fundeb para esta modalidade de oferta; enquanto as escolas de tempo parcial, embora também apresente um valor aluno ano superior ao Fundeb, ele corresponde em média a 8%. Dessa forma, oferta de tempo integral demanda mais recursos próprios do município, o que certamente limita suas possibilidades de universalização.

- b) No que diz respeito aos componentes de despesas, chama a atenção a modificação na proporcionalidade entre eles, pois enquanto as escolas de tempo parcial concentram mais de 90% em despesas em pessoal, as escolas de tempo integral ficam em torno de 80%.
- c) Despesas associadas à contratação de serviços e serviços públicos e de comunicação passam a representar valores significativos nas escolas de tempo integral.
- d) No que diz respeito às despesas de pessoal, as escolas de tempo integral apresentam percentuais maiores na contratação de não-docentes, com aumento de pessoal para serviços gerais e manipulação de alimentos, que duplicam.

Depreende-se assim que a criação de escolas de tempo integral passa a modificar de forma substantiva os componentes de despesas para funcionamento de um equipamento escolar. Cabe destacar, no entanto, que no que tange a pessoal, as despesas crescem na contratação de mão de obra terceirizada.

O valor aluno ano de escolas de tempo integral, mesmo diante do novo Fundeb, representa um desafio para a possibilidade de ampliação desta oferta em busca da universalização. Os custos de manutenção das escolas de tempo integral também se colocam como problemáticos, especialmente em cenários de instabilidade econômica e de flutuação no recolhimento de impostos, já que parte dessas despesas está associada aos cofres municipais.

Percebe-se que o ritmo de crescimento das escolas de tempo integral na rede municipal de Fortaleza tem sido lento, embora continue se expandindo. Talvez por este motivo, a oferta de vagas de atividades no contraturno escolar, também conhecido como programa de ampliação de jornada em outros espaços não-escolares, também previsto no PNE 2014 – 2024, tenha crescido entre 2017 e 2019, se apresentando como uma solução mais viável para a oferta de tempo integral. Entretanto, não se pode negar os impactos positivos da oferta de escolas de tempo integral, especialmente no que diz respeito aos resultados de desempenho escolar dos alunos, à proteção social dos estudantes e ao reforço da segurança alimentar, obtida pela distribuição de três refeições diárias.

Para complementar o escopo deste estudo, verifica-se a necessidade de outras investigações para mensurar o impacto social causado pela implantação das escolas de tempo integral em suas respectivas comunidades, como as famílias avaliam esta oferta, assim como as percepções dos gestores e docentes.

Percebe-se que as iniciativas de educação em tempo integral estão ganhando espaço na política educacional do município de Fortaleza, entretanto, a manutenção e crescimento desta

modalidade carecem de fontes estáveis de financiamento, bem como da parceria entre Prefeitura, Estado e União e de um contexto macroeconômico favorável, que permita ao poder público seguir arrecadando tributos para o custeio da educação e de demais serviços públicos.

Referências

BRASIL. Lei 9.394, de 20/12/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), publicada no DOU em 23/12/96. Disponível em: <http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. Plano Nacional de Educação (PNE). Lei Federal n.º 10.172, de 9/01/2001. Brasília: MEC, 2001.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

BRASIL. Secretaria Nacional de Renda e Cidadania – SENARC. 2023. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/ri/pbfcad/painel.html>. Acesso em: 1 jun. 2023.

BRASIL. Portaria interministerial MEC/MF nº 6, de 26 de dezembro de 2018. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 10, de 28 de dezembro de 2017. Brasília: DF. Disponível em: <https://anup.org.br/legislacao/portaria-interministerial-no-6-de-26-de-dezembro-de-2018/>. Acesso em 29 mai. 2023.

CAVALIERE, Ana Maria Villela. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? Educ. Soc., Campinas, v. 23, n. 81, p. 247-270, dez. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173302002008100013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 14 out. 2020.

CAVALIERE, Ana Maria. Tempo de escola e qualidade na educação pública. Educ. Soc., Campinas, v. 28, n. 100, p. 1015-1035, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300018>.

DELORS, Jacques et al. Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 1998.

FORTUNATTI, Keifer; DE SOUSA, Ruani Cordeiro; VIDAL, Eloisa Maia. A meta 6 do Plano Nacional de Educação (2014 - 2024) na rede municipal de Fortaleza. Horizontes, v. 40, n. 1, p. e022020, 2022. <https://doi.org/10.24933/horizontes.v40i1.1272>.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE. IBGECidades. Brasília: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ce/fortaleza/panorama>. Acesso em: 8 mai. 2023.

INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica 2021. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 8 mai. 2023.



INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica 2022. Brasília: INEP, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/sinopses-estatisticas/educacao-basica>. Acesso em: 8 mai. 2023.

PARENTE, Cláudia Mota Darós. A Construção da meta de educação em tempo integral do Plano Nacional de Educação (2014). Educação em Revista, v. 18, p. 23-42, 2017. <https://doi.org/10.36311/2236-5192.2017.v18esp.03.p23>

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA (PMF). Plano Municipal de Educação 2015 - 2025. Disponível em: http://intranet.sme.fortaleza.ce.gov.br/files/2018/PME_2015_2025.pdf. Acesso em: 09 abr. 2020.

SECRETARIA MUNICIPAL DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (SDE). Desenvolvimento Humano, por bairro, em Fortaleza. Disponível em: <https://pt.calameo.com/read/0032553521353dc27b3d9>. Acesso em: 26 mai. 2023.

SOARES, Erineuda; VIDAL, Eloisa Maia. O reordenamento da rede escolar de Fortaleza no período pós-LDB. Educação Unisinos. V. 25. 2021. <https://doi.org/10.4013/edu.2022.261.06>

SOUSA, Esmeraldina Januário de; VIDAL, Eloisa Maia; VIEIRA, Sofia Lerche. Recursos financeiros na escola: visão de diretores em cinco municípios do Ceará. Revista on line de Política e Gestão Educacional, Araraquara, v. 24, n. 1, p. 132-153, jan./abr., 2020. <https://doi.org/10.22633/rpge.v24i1.13067>.

VIEIRA, Sofia Lerche. Educação básica: política e gestão da escola. 3ª edição. Brasília: DF, Liber livros. 2011.