



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGEdu  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

**FORMAS DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO (INTEGRAL) EM TEMPO  
INTEGRAL: *INDUÇÃO / SEDUÇÃO* DAS MUNICIPALIDADES?**

Rio de Janeiro

2019

**VALDENEY LIMA DA COSTA**

**FORMAS DE COLABORAÇÃO NA E EDUCAÇÃO (INTEGRAL) EM TEMPO  
INTEGRAL: *INDUÇÃO / SEDUÇÃO* DAS MUNICIPALIDADES?**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos à obtenção do título de Doutor em Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Martha C.C. Coelho.

RIO DE JANEIRO  
2019

Catálogo informatizado pelo(a) autor(a)

C Costa, Valdeney Lima da Costa  
Formas de colaboração na educação (integral )em  
tempo integral: indução/sedução das municipalidades?  
/ Valdeney Lima da Costa Costa. -- Rio de Janeiro,  
2019.  
300

Orientadora: Lígia Martha Costa Coimbra Coelho .  
Tese (Doutorado) - Universidade Federal do  
Estado do Rio de Janeiro, Programa de Pós-Graduação  
em Educação, 2019.

1. formas de colaboração. 2. educação em tempo  
integral. 3. Programa Mais Educação. 4. Municípios do  
Piauí. I. , Lígia Martha Costa Coimbra Coelho,  
orient. II. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS – CCH  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGEdu  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

VALDENEY LIMA DA COSTA

**FORMAS DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO (INTEGRAL) EM TEMPO  
INTEGRAL: *INDUÇÃO / SEDUÇÃO* DAS MUNICIPALIDADES?**

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**Banca Examinadora**

---

Profa. Dra. Lígia Martha Coimbra Costa Coelho (orientadora - UNIRIO)

---

Profa. Dra. Janaína Specht da Silva Menezes (avaliadora interna -UNIRIO)

---

Prof. Dr. Bruno Adriano Rodrigues da Silva (avaliador interno -UNIRIO)

---

Profa. Dra. Alzira Batalha Alcântara (avaliadora externa- UNESA/UERJ)

---

Profa. Dra. Gilda Cardoso de Araújo (avaliadora externa - UFES)

---

Profa. Dra. Rosana Evangelista da Cruz (avaliadora externa - UFPI)

*Dedico este trabalho aos que estiveram presentes e ausentes durante o percurso da escrita, em especial aos saudosos amigos Michael Barros, Paulo Silva e Profa. Cláudia Figueiredo Duarte Vieira (in memoriam).*

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus, ser superior, que me deu forças e coragem para enfrentar os desafios ao longo do curso.

Aos meus pais, Nazaré e Aldenor, pelas orientações ao longo da vida!

Aos meus irmãos e demais familiares, pelo apoio indireto nessa caminhada.

Aos amigos conterrâneos, em especial, aos companheiros Ângelo Oliveira, Neudo Júnior e Deyvison Veras e a companheiras Célia Camelo e Noely.

Aos colegas Henrique, Lucas e Aparecida pelas transcrições das entrevistas.

Aos amigos e companheiros de luta da Universidade Estadual do Piauí, onde fiz amizade saudáveis com as professoras Evangelita Nóbrega e Fabrícia Gomes e o professor Jardel Carvalho.

Aos demais colegas e professores da UESPI, em especial, aos queridos Raimundo Dutra, Samara Silva e Raimunda Ribeiro.

À família Nóbrega, que me acolheu em Parnaíba: Dona Rosário e suas filhas Belliane e Rosângela Nóbrega.

Aos amigos residentes na cidade maravilhosa, em especial, Alessandra Victor, Ercília Moreira e Felipe Santos, pela amizade e palavras de incentivo.

À Dona Remildes e sua filha Rosângela, que me acolheram, por um período, em sua residência no bairro carioca da Urca.

Aos amigos professores da Universidade Federal do Piauí: Cleiton e Gabriela.

Aos colaboradores em Valença do Piauí: professor Antônio José e Xavier.

Agradeço ainda a banca examinadora desse trabalho: Professora Dra. Janaína Specht; Prof. Dr. Bruno Adriano; Profa. Dra. Alzira Batalha (UERJ/UNESA); Profa. Dra. Gilda Cardoso (UFES) e Profa. Dra. Rosana Evangelista (UFPI).

Aos colegas do NEEPHI, grupo de pesquisa que tenho apreço, em especial a (o) s colegas: Flávia Russo, Saraa, Cosme Rafael e Flávia Martins.

Aos entrevistados dessa pesquisa, meu profundo agradecimento!

À querida professora e orientadora Profa. Dra. Lígia Martha, pelas orientações, convivência, compreensão e paciência.

Aos meus alunos e demais professores e funcionários da Universidade Estadual do Piauí nos campi onde trabalhei: Bom Jesus, Floriano e Parnaíba.

## RESUMO

O presente estudo analisa as formas de colaboração entre União, Estado e dois municípios piauienses, em programa de educação em tempo integral desenvolvido entre os anos de 2007 a 2016, no que concerne às responsabilidades normativa, financeira e técnico-operacional. Tomamos como objeto empírico o Programa Mais Educação, direcionado à ampliação dos tempos e espaços escolares e destinado às crianças e adolescentes de escolas públicas brasileiras. Reconhecendo, no contexto geral, a proposição legal do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, uma questão central tomou forma de problema: *Como se materializaram as formas de colaboração em educação na relação entre União, estado e municípios piauienses, em programa federal de educação e (m) tempo integral, no período de 2007 a 2016?* Optamos pela abordagem qualitativa, utilizando pesquisa bibliográfica, documental e trabalho de campo. A pesquisa bibliográfica apoiou-se em estudos de autores que debatem sobre a questão federativa na educação e a educação integral em tempo integral. A pesquisa documental se apoiou nas legislações municipais, documentos educacionais nacionais e locais. O trabalho de campo – que contou com entrevistas - foi realizado nas cidades de Teresina e Valença do Piauí, onde entrevistamos prefeitos, secretários de educação e coordenadores municipais do Programa Mais Educação. Os dados coletados na empiria foram analisados mediante técnica de análise de conteúdo (AC). Os achados da pesquisa revelam que ocorreu colaboração dos municípios pesquisados com o Programa Mais Educação; entretanto, de modo diferenciado. No município de Valença do Piauí, verificamos que a contrapartida municipal ao programa federal foi essencialmente a disposição de recursos humanos, complementação da merenda escolar e o transporte dos alunos participantes, além de destinação de verba específica, disposta na lei orçamentária anual. Em Teresina, a materialização da colaboração aconteceu por meio também da complementação da alimentação escolar, transporte dos alunos, pagamento de gratificação aos professores comunitários, contratação de profissionais auxiliares para as cozinhas escolares, bem como a estruturação destes espaços, além da utilização de recursos próprios do tesouro municipal para o financiamento dessas ações em escolas escolhidas pela SEMEC para o desenvolvimento do programa. Apesar dos investimentos do governo federal via Programa Mais Educação nos municípios piauienses pesquisados, em um deles praticou-se uma colaboração dependente, efeito da sedução financeira ensejada pelo referido programa.

**Palavras-chave:** Formas de colaboração; Educação em tempo integral; Programa Mais Educação; Políticas educacionais; municípios do Piauí.

## ABSTRACT

The present study analyzed the methods of collaboration among Federal Union, the State of Piauí, a Northeast State in Brazil, and two municipalities in a full-time education program developed from 2007 to 2016, as regards the normative, financial and technical operational responsibilities. We took as empirical object the “Mais Educação” Program, it means More Education Program, targeted to school and destined for children and adolescent from Public Brazilian schools. Recognizing, in general context, the collaboration framework among the teaching system’s legal proposition, a central question took a problem shape: How the collaborative methods in Education materialize among Federal Union, the State of Piauí and its municipalities’ relationship, in full-time educational federal programs, from 2007 to 2016?; We chose the qualitative approach, using the biography, and document research and fieldwork. The biography research was supported by authors’ studies, authors who debate on federative issues in Education and the Integral Education in full time. The document research was supported by municipal legislation, and also by national and local education documents. The fieldwork – that counted on interviews – was performed in Teresina and Valença do Piauí cities, where we interviewed majors, education secretaries and “Mais Educação” Program’s municipal coordinators. The collected data in empirics were analyzed upon content analysis technique, in portuguese, “análise de conteúdo” (CA). The research findings revealed that collaboration among the researched municipalities with “Mais Educação” Program occurred; nonetheless, differently. In Valença do Piauí municipality, we verified that the municipal counterpart for the federal program was essentially to the human resources disposition, school meal supplementing and the participating students’ transport, besides specific budget destination under the annual budgetary law. In Teresina city, the collaboration materialization happened also as a result of school meal supplement, students’ transport, community teachers bonus payment, school kitchens’ helper professionals’ hiring, as well as school spaces structuring, besides Municipal treasure’s own resources use to fund those actions in selected school by SEMEC for the program. In spite of the federal government investment via “Mais Educação” Program in Piauí’s researched municipalities, in one of them a dependent collaboration was practiced, as a result of financial seduction brought by the reffered program.

**Keywords:** Collaboration methods; Full-time Education; Mais Educação program; Educational policies; Piauí’s municipalities.

## RÉSUMÉ

La présente étude a analysé les façons de collaboration parmi l'Union Fédérale, L'État du Piauí, au Nord-Est du Brésil et deux municipalités, dans un programme de l'éducation à plein temps développé entre les années 2017 et 2016, en ce qui concerne aux responsabilités réglementaires, financières, technique et opérationnelles. On a pris comme objet empirique le "Programa Mais Educação", c'est à dire, Programme Plus d'Éducation, ciblé à l'extension du temps et de l'ambiance scolaire et destiné aux enfants et adolescents des écoles publiques brésiliennes. En reconnaissant, dans un contexte général du système de collaboration parmi les systèmes d'enseignement, une question centrale a pris forme de problème: Comment se sont matérialisées les formes de collaboration en éducation dans la relation parmi l'Union Fédérale, L'État du Piauí et ses municipalités aux programmes fédérales de l'éducation à plein temps de 2007 à 2016? On a opté pour l'approche qualitative, employant la recherche bibliographique, documentaire et le travail de terrain. La recherche bibliographique se soutient sur des études des auteurs qui discutent de la question fédérative dans l'éducation et de l'éducation intégrale à plein temps. La recherche documentaire se renforce sur les législations municipales, documents d'éducation nationaux et locaux. Le travail de terrain – qui a compté avec des entretiens – a été réalisé à Teresina et à Valença do Piauí, où l'on a interviewé des maires, des secrétaires d'éducation et des coordinateurs municipaux du "Programa Mais Educação". Les données recueillies dans ce villes sur des examinations empiriques ont été analysées à la demande de la technique de analyse de contenu (AC). Les découvertes de la recherche ont révélé que il y a eu de la collaboration des municipalités recherchées avec le "Programa Mais Educação"; Cependant, de façon particulière. À la municipalité de Valença do Piauí, on a vérifié que la contrepartie municipale au programme fédérale a été essentiellement ouverte aux ressources humaines, aux suppléments du repas scolaire et au transport des élèves participants, en plus de la destination de la somme spécifique disposée à la loi budgétaire annuelle. À Teresina, la matérialisation de la collaboration a eu lieu grâce aussi à la complémentation du repas scolaire, du transport des élèves, du paiement de la prime aux professeurs communautaires, du recrutement de personnel auxiliaire pour la cuisine scolaire, ainsi que la structuration de ces lieux, et aussi l'emploi des ressources propres du trésorier municipal pour le financement de ces actions aux écoles choisies pour le SEMEC pour le développement du programme. Malgré les investissements du gouvernement fédéral via "Programa Mais Educação" aux municipalités recherchées de l'État du Piauí, à l'un d'eux, on a pratiqué une collaboration dépendante, l'effet de la séduction financière souhaitée par le programme susmentionné.

**Palavras-chave:** Façon de collaboration; Education à plein temps.; Programa Mais Educação; Programme Plus d'Éducation; Politiques éducationnelles; municipalités du Piauí.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AC	–	Análise de Conteúdo
ADE's	–	Arranjos de Desenvolvimento da Educação
AEC	–	Ações Educativas Complementares
ANPED	–	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BA	–	Bahia
CAICs	–	Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
CAPES	–	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEB	–	Câmara de Educação Básica
CECR	–	Centro Educacional Carneiro Ribeiro
CEIs	–	Centros de Educação Integral
CENPEC	–	Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária
CEP	–	Comitê de Ética e Pesquisa
CEUs	–	Centros Educacionais Unificados (CEUs)
CIACs	–	Centros Integrados de Apoio à Criança e ao Adolescente
CIEPs	–	Centros Integrados de Ensino Público
CLT	–	Consolidação das Leis Trabalhistas
CMDCA	–	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CME	–	Conselho Municipal de Educação
CNE	–	Conselho Nacional de Educação
CONAE	–	Conferência Nacional de Educação
CONAPLAN	–	Conselho de Administração e Planejamento
DEIDHC	–	Diretoria de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania
DF	–	Distrito Federal
DOM	–	Diário Oficial do Município
ECA	–	Estatuto da Criança e do Adolescente
EJA	–	Educação de Jovens e Adultos
UFJF	–	Universidade Federal de Juiz de Fora
ETIs	–	Escolas Integradas em Período Integral
FAETEC	–	Fundação de Apoio à Escola Técnica

FEBEM	–	Fundação do Bem-Estar do Menor
FNDE	–	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDEB	–	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	–	Fundo de Manutenção e de Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.
GEDHC	–	Gerência de Educação Integral, Direitos Humanos e Cidadania
GRE	–	Gerência de Educação
GESED	–	Grupo de Estudos dos Sistemas Educacionais
GT	–	Grupo de Trabalho
IBGE	–	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	–	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPF	–	Instituto Paulo Freire
IPTU	–	Imposto Predial e Territorial Urbano
LDBEN	–	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC	–	Ministério da Educação
MG	–	Minas Gerais
NEEPHI	–	Núcleo de Estudos, Tempos, Espaços e Educação Integral
OLE	–	Observatório da Laicidade na Educação
ONG	–	Organização Não Governamental
OSCIP	–	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PBH	–	Prefeitura de Belo Horizonte
PDE	–	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDT	–	Partido Democrático Trabalhista
PEA	–	Programa Escola Aberta
PEI	–	Programa Escola Integrada
PETI	–	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PGR	–	Procuradoria Geral da República
PHS	–	Partido Humanista da Solidariedade
PIB	–	Produto Interno Bruto
PMDB	–	Partido do Movimento Democrático do Brasil

PME	–	Plano Municipal de Educação
PMEd	–	Programa Mais Educação
PNE	–	Plano Nacional de Educação
PNME	–	Programa Novo Mais Educação
POEINT	–	Escola Municipal Polo de Educação Integrada
PPGE	–	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	–	Projeto Político Pedagógico
PR	–	Paraná
PROETI	–	Projeto Escola de Tempo Integral
PROFIC	–	Programa de Formação Integral da Criança
PRONAICA	–	Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
PSB	–	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	–	Partido da Social Democracia Brasileira
PST	–	Programa Segundo Tempo
PT	–	Partido dos Trabalhadores
PSDB	–	Partido da Social Democracia
RJ	–	Rio de Janeiro
RME	–	Rede Municipal de Educação
RS	–	Rio Grande do Sul
SECAD	–	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade
SECADI	–	Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão
SEE	–	Secretaria de Estado de Educação
SIGPEI	–	Sistema de Gerenciamento do Programa Escola Integrada
SMAED	–	Secretaria Municipal Adjunta de Educação
SME	–	Secretaria Municipal de Educação
SMED	–	Secretaria Municipal de Educação
SMPOG	–	Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão
SP	–	São Paulo
SSVP	–	Sociedade de São Vicente de Paulo
STF	–	Supremo Tribunal Federal
TCC	–	Trabalho de Conclusão de Curso

TEIA	–	Territórios, Educação Integral e Cidadania
UECE	–	Universidade Estadual do Ceará
UERJ	–	Universidade do Estado do Rio de Janeiro
UESPI	–	Universidade Estadual do Piauí
UFF	–	Universidade Federal Fluminense
UFG	–	Universidade Federal de Goiás
UFMG	–	Universidade Federal de Minas Gerais
UFPA	–	Universidade Federal do Pará
UFPE	–	Universidade Federal de Pernambuco
UFPR	–	Universidade Federal do Paraná
UFRJ	–	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UnB	–	Universidade de Brasília
UNESCO	–	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNIRIO	–	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

## LISTA DE QUADROS

- Quadro 1 – Relação dos documentos - e suas respectivas quantidades - analisados na pesquisa.
- Quadro 2 – Programas federais de ampliação do tempo escolar, período de vigência e modelo de organização da jornada escolar.
- Quadro 3 – Municípios do Piauí que receberam instalações do CAIC (Programa PRONAICA) e a rede de ensino a qual se integravam no momento de realização dessa pesquisa.
- Quadro 4 – Relação dos participantes entrevistados no trabalho de campo da tese, por gestão administrativa e período do cargo exercido
- Quadro 5 – Ordenamento das Gerências Regionais de Educação, sua localização (sede) e quantidade de municípios e escolas jurisdicionadas.
- Quadro 6 – Movimentação das matrículas no Ensino Fundamental regular na rede pública municipal de Valença do Piauí no período 2013-2017.
- Quadro 7 – Distribuição de matrículas nas escolas municipais de tempo integral de Teresina por segmento no Ensino Fundamental, em 2018.
- Quadro 8 – Entendimento dos municípios entrevistados sobre a temática da educação integral e(m) tempo integral
- Quadro 9 – Conhecimento dos gestores subnacionais entrevistados sobre o Programa Mais Educação
- Quadro 10 – Formas de colaboração utilizadas no Programa Federal Mais Educação
- Quadro 11 – Detalhamento das despesas municipais com o Programa Mais Educação em 2013
- Quadro 12 – Detalhamento das despesas municipais com o Programa Mais Educação em 2015

## LISTA DE TABELAS

- Tabela 1 – Atendimento e cobertura do Programa Mais Educação no Ensino Fundamental (E.F.) em escolas públicas ensino piauienses que receberam anteriormente Escolas CAIC
- Tabela 2 – Valores transferidos do FPM pela União ao município de Valença do Piauí no período 2012/2018
- Tabela 3 – Valores transferidos do FPM pela União ao município de Teresina no período 2012/2018
- Tabela 4 – IDEB observado e metas projetadas para os anos iniciais (4º e 5º anos) e anos finais (6º ao 9º ano) do Ensino Fundamental na rede municipal de Valença do Piauí.
- Tabela 5 – IDEB observado e metas projetadas para os anos iniciais (A.I) e anos finais (A.F) do Ensino Fundamental na rede municipal de Teresina.
- Tabela 6 – Recursos municipais utilizados no financiamento do Programa Mais Educação em Teresina.
- Tabela 7 – Demonstrativo de recursos do PNAE/Mais Educação, transferidos ao município de Valença do Piauí, nos anos de 2012 a 2015.
- Tabela 8 – Demonstrativo de recursos do PNAE/Mais Educação, transferidos ao município de Teresina, nos anos de 2010 a 2014.
- Tabela 9 – Demonstrativo dos recursos municipais usados no pagamento do professor comunitário do Programa Mais Educação, no período de 2103-2016.

- Tabela 10 – Recursos federais do PAC II (construção de quadras esportivas) transferidos ao município de Valença do Piauí, no período de 2013 a 2015.
- Tabela 11 – Detalhamento das despesas dos recursos do PNATE recebidos pelo município de Valença do Piauí de 2013 a 2015.
- Tabela 12 – Detalhamento das despesas do programa municipal do transporte escolar no município de Valença do Piauí de 2013 a 2015.

### **LISTA DE GRAVURAS**

- Gravura 01 – Logomarca do Programa PRONAICA
- Gravura 02 – Representação pictórica do conceito de Atenção Integral do PRONAICA
- Gravura 03 – Mapa territorial do Estado do Piauí
- Gravura 04 – Localização do município de Valença do Piauí no mapa do Estado do Piauí

### **LISTA DE IMAGENS**

- Imagem 01 – Monumento em alusão à lenda da baleia azul, localizado na entrada da cidade de Valença do Piauí, às margens da BR 316.
- Imagem 02 – Trecho do Rio Poty que passa em área nobre da cidade.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>21</b>
<b>CAPÍTULO I - ESTADO, FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988.....</b>	<b>46</b>
1.1. Estado e suas (re) configurações no contexto brasileiro.....	47
1.1.1. Federalismo a partir da Constituição de 1988.....	54
1.1.2. Descentralização: os processos de Municipalização.....	59
1.2. Formas e reformas nas políticas educacionais: projetos em disputa.....	65
1.2.1 Políticas educacionais e educação pública: Quando outras questões emergem.....	73
<b>CAPÍTULO II – QUESTÃO FEDERATIVA E EDUCAÇÃO ESCOLAR: REGIME E FORMAS DE COLABORAÇÃO.....</b>	<b>80</b>
2.1. Regime de Colaboração no debate acadêmico.....	81
2.1.1. Pressupostos no ordenamento jurídico.....	87
2.1.2. Implicações no financiamento.....	96
2.2. Formas de Colaboração em processo na educação pública: Arranjos de Desenvolvimento da Educação.....	102
2.3. Experiências de colaboração desenvolvidas nas instâncias subnacionais.....	108
<b>CAPÍTULO III - EDUCAÇÃO (INTEGRAL) EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL: CONCEPÇÕES EM DISPUTA.....</b>	<b>115</b>
3.1. Educação em Tempo Integral: no pensamento educacional brasileiro.....	115
3.1.1. “Escola de Tempo Integral”.....	128
3.1.2. “Aluno em Tempo Integral”.....	132
3.2. Ampliação da jornada escolar: pressupostos e debates no contexto da legislação educação brasileira.....	136

<b>CAPÍTULO IV - PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL DE INICIATIVA DO GOVERNO FEDERAL: PRONAICA/CAICs E MAIS EDUCAÇÃO.....</b>	<b>143</b>
4.1. Tentativas de implementação de programas de educação integral e (m) tempo integral.....	143
4.2. Programa Mais Educação: princípios e fundamentos da proposta.....	152
4.2.1. Concepção de <i>educação em tempo integral</i> .....	161
4.2.2 Operacionalização e colaboração entre instâncias administrativas.....	164
<b>CAPÍTULO V - PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PIAUÍ.....</b>	<b>169</b>
5.1. Estado do Piauí: aspectos históricos, administrativos e políticos.....	170
5.2. Educação no Piauí: gestão e relações intergovernamentais com os municípios.....	176
5.3. Contextos e cenários municipais da pesquisa.....	183
5.4. Relações intergovernamentais, educação e (m) tempo integral e o Programa Mais Educação: compartilhando responsabilidades? .....	193
5.5. A <i>colaboração dependente</i> nas pequenas municipalidades.....	240
<b>“COLABORAÇÕES” FINAIS.....</b>	<b>253</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>261</b>
<b>APÊNDICES.....</b>	<b>279</b>

## INTRODUÇÃO

A presente investigação, inserida nos estudos da Linha de Pesquisa *Políticas e Práticas em Educação* do Curso de Doutorado em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO), teve como intencionalidade a análise das formas de colaboração entre União, Estado e dois municípios piauienses, em programa de educação integral e(m) tempo integral<sup>1</sup>, no que concerne às responsabilidades normativas, financeiras, e técnico – operacionais.

O trabalho de tese aqui desenvolvido deu sequência a uma série de estudos sobre a temática da ampliação da jornada escolar que eu vinha realizando, desde o período da graduação, e que continuou quando de meu ingresso na pós-graduação *stricto sensu*.

Foi na Licenciatura Plena em Pedagogia, cursada na Universidade Estadual do Ceará (UECE), entre os anos de 2004 a 2008, que tive uma experiência pioneira com os estudos sobre o tempo ampliado na escola. Em pesquisa monográfica, abordei a proposta de ampliação da jornada para tempo integral em uma escola estadual situada no município de Fortaleza. Nesse estudo, ressaltai que, embora inexistisse uma política estadual de tempo integral naquele período, ano de 2007, a unidade escolar iniciou, com esforços próprios e parcerias com instituições públicas governamentais, um projeto de jornada ampliada que contemplava alunos do Ensino Médio.

Tempos depois, dei sequência à discussão do tema - ampliação da jornada escolar - no Curso de Mestrado Acadêmico, nos idos de 2009 a 2011. Diferentemente do estudo anterior, passei a abarcar não mais uma escola, mas uma rede pública escolar. Investiguei, pois, extensões da ampliação da jornada escolar no município de Russas, no Ceará, trabalho esse sistematizado em dissertação<sup>2</sup>. Com esse estudo, constatei que esse município desenvolvia uma política<sup>3</sup> própria de jornada escolar ampliada, com destaque para duas extensões: *jornada ampliada* – com 6 horas diárias – e *tempo integral* - com duração de 9 horas - financiada com recursos do tesouro

---

<sup>1</sup> Como opção teórica, utilizaremos ao longo do texto esse conceito elaborado por Coelho & Cavaliere (2002) ao se referirem a uma educação e modelo de escola que se complementam.

<sup>2</sup> Ver Costa (2011).

<sup>3</sup> Naquele contexto, a jornada ampliada estava prevista no Plano Municipal de Educação de Russas (2009/2011), e, que naquele momento, o município não havia aderido ao Programa Mais Educação ou a algum programa estadual.

municipal e repasses oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que, dentre outras etapas, modalidades e extensão da jornada escolar, destina verbas para matrículas de alunos em tempo integral nas redes públicas de ensino do país.

Logo após a conclusão do Mestrado, retornando à Região Nordeste, fui aprovado, em seleção pública, para professor temporário do Curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Piauí (UESPI), atuando em Teresina, e, posteriormente, em concurso público, para docente efetivo da mesma instituição, com admissão ocorrida em 2012, sendo lotado na cidade de Bom Jesus.

O ingresso no magistério superior permitiu-me a continuidade dos estudos sobre a temática da ampliação da jornada na escola pública. Nesse sentido, entre os anos 2013 e 2014, coordenei a pesquisa de Iniciação Científica sobre o Programa Mais Educação (PMEd)<sup>4</sup>, iniciativa federal de incremento do tempo integral em escolas públicas no Brasil. A pretensão nessa empreitada era investigar como se desenvolveu esse programa em escolas da rede estadual da Região do Alto Médio Gurguéia, estado do Piauí. Com a conclusão dessa pesquisa, minhas inquietações aumentaram ainda mais em virtude das tensões e reações provocadas por esse programa nacional em escolas da rede estadual pesquisadas, aspecto esse descrito em relatório de pesquisa<sup>5</sup>.

Além da pesquisa anteriormente referida, outras experiências vividas naquele estado nordestino vieram não apenas colaborar com meu desenvolvimento profissional, mas fortalecer nossa posição política em defesa de outra lógica de reorganização dos tempos, espaços e do currículo da escola, com vistas a perseguir uma educação integral em tempo integral que transforme os sujeitos envolvidos nos processos escolares, bem como induziu-me a reflexões sobre as fragilidades da política educacional brasileira, sobretudo em relação à implementação de programas nacionais em contextos locais (estadual e municipais).

---

<sup>4</sup> Para evitar o uso excessivo dessa denominação, utilizaremos a sigla PMEd em algumas passagens da presente tese.

<sup>5</sup> Relatório final da pesquisa de Iniciação Científica denominada - Implementação do Programa Mais Educação nas escolas estaduais da Região do Médio Gurguéia, Piauí - apresentado à Pró-Reitoria de Pesquisa da UESPI, em agosto de 2014.

Assim, minha colaboração como docente em dois cursos<sup>6</sup> de pós-graduação *lato sensu*, somada à participação nos anos de 2013 e 2014 como representante da UESPI no Comitê Territorial de Políticas Públicas de Educação Integral do Estado do Piauí, possibilitou-me a convivência e a troca de ideias com professores da Educação Básica e Superior, coordenadores, gestores escolares e técnicos envolvidos diretamente com o PMEd. Além disso, a participação em reuniões locais, nos fóruns de debates organizados pelo comitê estadual e em encontros na capital federal promovidos, à época, pela Diretoria de Currículos e Educação Integral vinculada ao Ministério da Educação (MEC), oportunizou-me a aproximação com os gestores municipais.

As discussões presenciadas nesses grupos despertaram-me outros questionamentos sobre as intencionalidades das políticas e dos programas educacionais governamentais direcionadas ao incremento da jornada ampliada, sobretudo em municípios com pequeno aporte financeiro, motivando-nos, dessa forma, a continuar os estudos acadêmicos na tentativa de buscar compreensão sobre essas políticas.

Nesse sentido, no segundo semestre do ano de 2014, candidatei-me ao processo seletivo para a primeira turma do Curso de Doutorado em Educação da UNIRIO. Embora atuando profissionalmente no estado do Piauí, era desejo meu retornar à casa que me acolheu no período do mestrado, além de regressar ao convívio de professores e colegas do Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI), grupo esse que, desde 1995, realiza estudos sobre as temáticas da educação integral e (m) tempo integral, abordando suas práticas, história ou políticas, e que, portanto, constituiu-se como grupo de pesquisa referência no país.

Na ocasião da seleção, submeti anteprojeto que pretendia analisar as divergências e convergências entre a política federal e uma política municipal de ampliação de jornada escolar, sendo este avaliado como apto pela banca examinadora. No entanto, durante o andamento do curso, com a intensificação das leituras e a troca de ideias com colegas de grupo nos encontros de orientação realizados no ano de 2015, reelaborei o projeto de tese, direcionando o olhar para o estudo sobre as relações intergovernamentais na operacionalização de programas de

---

<sup>6</sup> Curso de Especialização em Educação Integral/Integrada, ofertado em 2014, e o Curso de Especialização em Docência na Escola de Tempo Integral, com oferta em 2015, ambos propostos pelo MEC e oferecidos pela Universidade Federal do Piauí (UFPI).

ampliação da jornada escolar, desta feita, selecionando subtemas inexplorados, até então, por pesquisadores dessa temática – formas de colaboração em educação e educação integral em tempo integral –, o que configurou desafio assumido durante esse tempo acadêmico.

Nessa empreitada, tomamos como **objeto de estudo** as formas de colaboração em programa federal de educação integral e(m) tempo integral no período concernente aos anos de 2007<sup>7</sup> a 2016. O recorte temporal se justifica por 2007 ter sido o ano de criação do programa Mais Educação, que tinha por objetivo fomentar a educação integral e(m) tempo integral nas redes /sistemas públicos de ensino do país, iniciativa que perdurou até outubro 2016, quando acontece o redesenho<sup>8</sup> desse programa, em sua proposta original, passando a ter outra denominação e assumindo outras intencionalidades.

Optamos pelo estudo das *formas de colaboração* em matéria de educação em razão de não termos, ainda, o regime de colaboração legalmente instituído, nos moldes previstos pelo art. 23 da Constituição Federal de 1988. Considerando que o regime de colaboração é equivocadamente entendido como formas de colaboração, ou ainda coordenação federativa (CASSINI & NASCIMENTO, 2018) cabe aclarar, preliminarmente, a partir de Araújo (2013), a diferenciação existente entre *regime de colaboração* e *formas de colaboração*, compreendendo o primeiro termo como regulamentação legal e administrativa, que abarca os aspectos mais gerais de uma política pública, e o segundo, aos aspectos mais específicos da política educacional.

No que diz respeito aos programas de educação integral em tempo integral no Brasil, em especial aqueles formulados pelo Governo Federal, observamos referências tanto ao regime como às formas de colaboração entre os governos federal, estaduais, distrital e municipais, em sua implementação e operacionalização. Podemos constatar esses preceitos em documentos e na legislação – tanto a que criou os Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) – quanto também a que instituiu o Programa Mais Educação (PMEd). Em ambas as propostas, o governo central deu partida às ações da política de atenção integral/educação integral, via programas, na perspectiva de que estas fossem compartilhadas e,

---

<sup>7</sup> A fase de implementação desse programa começa a partir do ano de 2008.

<sup>8</sup> Reformulado e renomeado – Programa Novo Mais Educação, a partir da Portaria n. 1144, de 14 de outubro de 2016, conforme exposto nos capítulos subsequentes.

posteriormente, assumidas pelas gestões estaduais e/ou municipais, buscando-se ainda apoio de organizações sem fins lucrativos da sociedade civil.

Em se tratando de programas federais de educação em tempo integral, constatamos que, até o início dos anos 1990, estes não existiam, ao contrário do observado nas instâncias subnacionais, em que alguns estados e municípios desenvolveram experiências de jornada ampliada em suas redes/sistemas de ensino. Experiências como o Centro Educacional Carneiro Ribeiro, criado na década de 1950, na Bahia; a Escola Classe e Escola Parque na década de 1960, no Distrito Federal; Programas como os Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), implementados nas décadas de 1980 e 1990 no Estado do Rio de Janeiro; o Programa de Formação da Criança (PROFIC), no final da década de 1980, no Estado de São Paulo; os Centros de Educação Integral de Curitiba, também no limiar dessa década, foram projetos governamentais na implantação de uma jornada escolar ampliada, considerados como referência até os dias atuais. Apesar de implementados em contextos históricos e geográficos distintos, esses programas evocavam o compartilhamento de ações intergovernamentais para sua materialização.

De fato, em termos concretos, é apenas no ano de 1991, com a divulgação do Projeto Minha Gente, no governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), que se pretendeu difundir, no território nacional, entre outras ações<sup>9</sup>, a escola de 1º grau<sup>10</sup> em tempo integral. Para tanto, esse governo projetou<sup>11</sup> os Centros Integrados de Atendimento à Criança (CIACs), unidades físicas edificadas com recursos da União, em parceria com as instâncias subnacionais, onde seriam desenvolvidas ações articuladas de educação, saúde, assistência e promoção social, com vistas à integração de políticas sociais básicas para o atendimento de crianças e adolescentes (SOBRINHO & PARENTE, 1995).

Em 1992, com o afastamento de Collor da Presidência da República e a assunção do vice-presidente Itamar Franco (PMDB), bem como com mudanças em secretarias ligadas ao Ministério da Educação e do Desporto, o Projeto Minha Gente passou a denominar-se *Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao*

---

<sup>9</sup> Ferreti (1992), em análise do decreto que cria o Projeto Minha Gente, ressalta que este previa a construção de unidades físicas que abrigariam creche e pré-escola; escola de 1º. grau em tempo integral; saúde e cuidados básicos da criança; convivência comunitária e esportiva.

<sup>10</sup> Nomenclatura usada na época. Atualmente corresponde ao Ensino Fundamental, nos termos usados pela Lei Nº. 9.394/96, que dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

<sup>11</sup> A idealização deste modelo escolar, conforme abordaremos em capítulo da tese, surgiu no estado de Minas, no ano de 1986. (RIBEIRO, 1995).

*Adolescente (PRONAICA)*. Embora com alterações, manteve-se a proposta de oferta de escola de tempo integral a crianças, desta feita nos chamados *Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs)*. Também foi mantida a proposta de divisão das responsabilidades entre as instâncias administrativas, com a participação da sociedade civil na manutenção desses prédios escolares.

Ao longo da gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, observamos, no entanto, ausência de um programa federal de educação em tempo integral, já que em seus dois mandatos (1995 -1998 e 1999 - 2002) na presidência do país, essa política passou despercebida diante de prioridades outras de seu governo, a exemplo da Reforma do Estado, a descentralização das políticas sociais – inclusas as políticas educacionais – e ao cumprimento de compromissos assumidos junto a organismos internacionais (SHIROMA, MOARES E EVANGELISTA, 2007).

Embora a política educacional de jornada escolar em tempo integral não tenha se materializado na forma de projetos ou programas federais no período em que Fernando Henrique Cardoso esteve na condução presidencial, criou-se, no ano de 1996, o *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)*, com funcionamento condicionado à jornada ampliada – não na perspectiva do tempo integral. Esse projeto destinava-se ao combate do trabalho infantil, incentivando famílias com renda *per capita* inferior a um salário mínimo a matricularem seus filhos em atividades socioeducativas ofertadas no turno contrário ao turno regular da escola, em espaços não escolares. No mesmo período, normatizações sancionadas durante seu mandato sinalizaram para a progressiva ampliação da jornada escolar na educação básica, embora facultado aos sistemas de ensino.

Norteados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) e, em certa medida, pelas recomendações previstas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010, vários estados e municípios implementaram, embora de maneira esporádica, a jornada escolar em tempo integral em sua rede/sistemas de ensino, ou mesmo em algumas escolas. Dentre os projetos municipais criados nos anos 2000, destacaram-se os programas de Apucarana-PR (2001); Palmas-TO (2005); Nova Iguaçu-RJ (2005); Sorocaba-SP (2005); Belo Horizonte-MG (2006), por reavivarem a ideia da educação integral/integrada em suas redes de ensino, tornando-se, assim, tema de estudos acadêmicos (CAVALIERE, 2007; 2009; GADOTTI, 2009).

Já no primeiro ano do governo presidencial de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), temos o lançamento do *Programa Segundo Tempo (PST)* que, vinculado ao Ministério dos Esportes indicava, em sua proposta, a oferta de atividades esportivas a crianças e adolescentes em horário oposto ao turno regular da escola. A implementação e o desenvolvimento deste programa se dariam por meio de convênios celebrados em parceria com estados e municípios, organizações não governamentais e entidades nacionais e internacionais sem fins lucrativos, públicas e privadas, sendo essas instituições responsabilizadas pela execução do programa. (FIGUEIRA; PERIM; OLIVEIRA, 2009).

Outro programa federal que, em nossa leitura, propôs indiretamente o incremento da jornada ampliada de crianças e adolescentes relacionado à permanência na instituição escolar, foi o projeto denominado *Ações Educativas Complementares (AEC)*, criado em 2004, com o propósito de oferecer atividades socioeducativas aos beneficiários<sup>12</sup> em uma jornada ampliada, complementar ao horário escolar (contraturno), não obrigatoriamente todos os dias da semana.

Ancorado também na perspectiva da proteção integral, foi lançado oficialmente, em 2004, o *Programa Escola Aberta (PEA)*, que incentivava a abertura das escolas no final de semana a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, residentes em áreas urbanas marcadas por índices de violência e criminalidade.

Apesar das iniciativas do PST, AEC e PEA sinalizarem para o incremento de mais tempo de exposição de crianças e adolescentes em atividades pedagógicas, artísticas ou culturais e esportivas realizadas na escola ou em outros espaços educativos, esses programas não se organizavam em uma jornada integral, sob responsabilidade da escola.

É no segundo mandato presidencial do Governo Lula (2007-2011) que temos, por meio do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a criação de um programa denominado *Programa Mais Educação (PMEd)*, direcionado à ampliação da jornada para o tempo integral, destinado a crianças e adolescentes de escolas públicas.

Concebido e implementado em uma visão intersetorial e intergovernamental, o *Mais Educação* fora apresentado à sociedade brasileira como uma estratégia indutora da educação integral (LECLERC& MOLL, 2012) no país. Criado pela Portaria

---

<sup>12</sup> Em situação de vulnerabilidade social, e, em alguns casos, com baixo rendimento escolar.

Interministerial nº17/2007 e regulamentado pelo Decreto nº. 7.083/2010, a coordenação do programa, assim como ocorreu com o PRONAICA, foi centralizada na esfera federal, ficando estados e municípios responsáveis por sua operacionalização. A sua implementação estava condicionada à adesão das escolas estaduais e municipais, o que ocorria anualmente e de modo gradativo, sempre incorporando novas unidades escolares, mediante critérios estipuladas pelo Ministério da Educação.

No entanto, esse percentual tendeu à redução nos anos subsequentes, tendo em vista a diminuição, e, em alguns casos, a interrupção no envio dos recursos, o que repercutiu diretamente no desenvolvimento do programa nas escolas, fato esse denunciado na mídia<sup>13</sup>, nos anos de 2015 e 2016, e que, com efeito, gerou incertezas sobre a continuidade do PMEd em vários estados e municípios brasileiros.

Para além de questões relacionadas ao financiamento do programa, outras se colocaram em evidência naquele contexto<sup>14</sup> de incertezas políticas e econômicas, a despeito do redesenho de suas ações para o primeiro semestre de 2016, conforme prescrito na Resolução FNDE nº 02/2016, publicada ainda no governo de Dilma Rousseff e que não saiu do papel, em virtude do impedimento de sua gestão presidencial, aprovado pelo Congresso Nacional em agosto do mesmo ano, assumindo, em seu lugar, o vice-presidente – Michel Temer (MDB<sup>15</sup>).

Ciente da complexidade das questões que envolvem as relações tecidas entre a União e as instâncias subnacionais no desenvolvimento de políticas públicas educacionais, direcionamos a presente investigação no sentido de problematizar as formas de colaboração intergovernamentais em educação, especificamente no que se refere à educação em tempo integral. Como parte importante dessa questão, abordamos também a problemática da ausência legal do regime de colaboração e reflexões em defesa de sua regulamentação, ou mesmo a criação do Sistema Nacional de Educação (SNE), na perspectiva de que as instâncias governamentais possam cumprir legalmente suas responsabilidades educacionais, dentre outras atribuições.

---

<sup>13</sup> Vide: <http://oglobo.globo.com/sociedade/educacao/atraso-de-verbos-atinge-agora-mais-educacao-15679622>; <http://educacao.uol.com.br/noticias/2016/01/12/mec-admite-atraso-em-repasse-para-programa-de-educacao-integral.htm>. Acesso em 17 de junho de 2016.

<sup>14</sup> Nos referimos ao contexto político que compreendeu o afastamento e, posteriormente o *impeachment* da presidenta eleita Dilma Rousseff e assunção do cargo pelo vice presidente Michel Temer.

<sup>15</sup> Com a reorganização do PMDB, este passou a utilizar essa denominação a partir de 2017.

Nesse sentido, na elaboração teórica de nossa tese, partimos da **hipótese** de que políticas públicas de educação no país – especificamente, neste caso, a de educação em tempo integral, requerem, entre outras demandas, a institucionalização do sistema nacional de educação, alicerçado no regime de colaboração, definindo assim as responsabilidades educacionais dos entes federados, notadamente nos aspectos *legais, administrativos, financeiros* e operacionais.

Como sabemos, no contexto brasileiro, o regime fiscal tem sido alvo de questionamentos por parte das instâncias subnacionais, que contestam, entre outras questões, a insuficiência de recursos financeiros repassados pelo governo federal, bem como a acumulação dos impostos que este arrecada. Assim, estados e municípios brasileiros reivindicam outra forma de redistribuição das receitas a ser realizada pela União, sob pena de não conseguirem cumprir suas obrigações administrativas e, no caso da educação, a manutenção de programas educacionais e mesmo o alcance de metas previstas nos Planos de Educação Nacional, Estadual e Municipais.

Como discutimos na tese, o regime de colaboração, embora seja referenciado na legislação federal <sup>16</sup>, até o momento da redação final deste trabalho, ainda não foi institucionalizado. Com efeito, segundo Araújo (2013), os debates em torno dessa regulamentação são suprimidos por práticas de *colaboração* intergovernamentais, materializadas por meio da celebração de convênios, pactos contratuais ou mesmo acordos político-partidários entre as próprias instâncias administrativas “que nem sempre concorrem para o preceito constitucional do regime de colaboração” (OLIVEIRA & GANZELI, 2013, p.1043).

Para Araújo (2012), após a aprovação do Parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CEB/CNE) nº09/2011, outras possibilidades de interlocução entre as instâncias administrativas públicas e privadas foram gestadas, a exemplo dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs). Diga-se de passagem, essa ideia de arranjos estava também presente anteriormente, no PDE, elaborado no ano de 2007, documento esse que “já nascia com essa percepção, ao enfatizar a importância do enlace entre Educação, território e desenvolvimento” (RAMOS, 2012, p. 71). Esse Plano, ao incorporar o Compromisso

---

<sup>16</sup> Conforme pode ser observado em artigos da carta magna brasileira, bem como nos últimos Planos Nacionais de Educação (2001-2010 e 2014-2024), além de passagens na Lei nº. 9.394/96 e nas legislações que criaram o FUNDEF, e, posteriormente, o FUNDEB.

Todos Pela Educação, deu voz e vez à atuação proativa do empresariado brasileiro e a organizações sociais na discussão e formulação de políticas da educação nacional.

Desde então, diversas organizações<sup>17</sup> da sociedade civil autodenominadas sem fins lucrativos vêm estreitando laços com o Poder Público, prestando consultorias, assistência técnica e oferecendo um “portfólio” de serviços educacionais especializados, sobretudo em ações voltadas à gestão, à formação continuada e ao currículo.

Nesta perspectiva, o debate sobre as relações público *versus* privado assume uma polaridade histórica (ADRIÃO; PERONI, 2005), marcada por conflitos ideológicos e embates acirrados. Exemplo concreto dessa “rivalidade” se manifesta na disputa pelo *fundo público*, quase sempre pleiteado por grupos de interesse e projetos educacionais divergentes.

É na perspectiva de contribuição aos debates acerca da proeminência das formas de colaboração – em detrimento de um regime de colaboração sempre distante - e de suas implicações nos programas de educação em tempo integral, que **justificamos** a relevância da presente investigação. Ressalta-se ainda a inexistência<sup>18</sup> de trabalhos acadêmicos que tenham abordado especificamente as formas de colaboração (União, Estados e Municípios) em programas de educação em tempo integral, a exemplo do próprio Mais Educação.

Nessa perspectiva, reconhecendo, no contexto geral, a proposição legal do regime de colaboração entre os sistemas de ensino exposta na Constituição Federal por meio do artigo 211 e pensando, nesse fato, especificamente em relação à área educacional, recomendada na LDBEN, no PDE/2007 e no atual Plano Nacional de Educação (2014-2024), uma questão central tomou forma de **problema** neste estudo: Como se materializaram as formas de colaboração em educação na relação entre União, Estado e Municípios piauienses, em programa federal de educação e(m) tempo integral, no período de 2007 a 2016?

Desse questionamento central, decorreram outras **questões**, a saber:

(1) Quais mecanismos foram utilizados, nas relações intergovernamentais, para a efetivação das formas de colaboração em educação, sobretudo no desenvolvimento

---

<sup>17</sup> Silva (2013) considera que o CENPEC, a Associação Cidade Escola Aprendiz e o Instituto Paulo Freire são as principais organizações da sociedade civil que atuam na orientação de políticas direcionadas à jornada ampliada nos estados e municípios brasileiros.

<sup>18</sup> Esta afirmação será aprofundada nos aspectos metodológicos deste projeto, precisamente na chamada revisão bibliográfica.

de programas educacionais de tempo integral? (2) Partindo dos documentos legais oficiais, quais são as responsabilidades normativas, financeiras e operacionais dos entes federados, na elaboração dos programas de ampliação da jornada escolar para tempo integral? (3) Quais foram os avanços, os desafios ou as resistências percebidas nas relações entre União, Estado e Municípios piauienses, na operacionalização do programa de ampliação de jornada referenciado? (4) Como as formas de colaboração contribuem/emperram as possibilidades de criação de um regime de colaboração?

Partindo do problema e das questões apresentadas, reiteramos, conforme já exposto no início do texto, que o **objetivo geral** deste estudo foi analisar as formas de colaboração em educação entre União, estado e municípios piauienses, em programa de educação e (m) tempo integral no período compreendido entre os anos de 2007 a 2016, no que concerne às responsabilidades normativa, financeira e técnico-operacional.

A partir desse objetivo geral, foram traçados os seguintes **objetivos específicos**:

- (I) Compreender o debate sobre o regime e as formas de colaboração em educação, assim como as discussões acerca da educação brasileira em tempo integral;
- (II) Analisar as formas de colaboração em educação e sua articulação nas concepções sobre tempo integral em documentos e na legislação educacional; (III) Descrever e analisar aspectos normativos, financeiros e operacionais da implementação do Programa Mais Educação nos municípios pesquisados;
- (IV) Identificar os avanços e os desafios na efetivação de formas de colaboração existentes no Programa Mais Educação nas relações entre o governo federal, estadual e municípios piauienses pesquisados.

É importante deixar claro aos nossos leitores que, embora façamos referência ao programa federal Mais Educação, não nos movemos neste trabalho acadêmico no sentido de analisar exaustivamente essa política. Embora pudéssemos seguir esse rumo, optamos em centrar nossa atenção para uma dimensão das relações intergovernamentais proposta nessa política, qual sejam as formas de colaboração, atentando para seu processo de formulação e operacionalização.

No intuito de encontrarmos respostas às questões de pesquisa e aos objetivos delineados, bem como considerando o referencial teórico adotado, optamos pela abordagem qualitativa por entendermos que nosso objeto de estudo se insere numa

realidade educacional dinâmica, cujos dados a serem coletados e sujeitos pesquisados estão revestidos de subjetividades que podem não ser apreendidas ou mensuradas numericamente.

Chizzotti (2010) compreende a pesquisa qualitativa em Ciências Humanas e Sociais mediante especificidades, como a delimitação do problema, o pesquisador, os pesquisados, os dados e as técnicas. Em relação ao primeiro aspecto, o autor o considera como resultado de um processo indutivo, que se aperfeiçoa na exploração do contexto social em que se desenrola a investigação; da observação repetida e participante do objeto e da relação estabelecida com os sujeitos que o conhecem e produzem impressões sobre ele. Sobre o pesquisador, defende sua conduta participante no processo da pesquisa, partilhando a cultura, as ações, as percepções e as experiências dos sujeitos em busca da apreensão e compreensão que estes dão ao mundo que os circunda e às práticas que realizam. Assim, os pesquisados passam a serem reconhecidos como sujeitos elaboradores de conhecimentos e sentidos em relação aos problemas que investigamos. Complementando, o autor cita os dados – variáveis, e que se revelam em uma complexidade de controvérsias, manifestações e ocultamentos – e as técnicas, pressupondo instrumentos diversos e mutáveis na busca ou reconhecimento de dados ou pistas sobre o objeto pesquisado.

Esclarecendo melhor a pesquisa qualitativa, Bodgan & Biklen (1994) resumem-na em cinco características: a) A coleta de dados, que ocorre por meio do contato direto do pesquisador com o ambiente e/ou o contexto que está sendo investigado; b) Os dados coletados, essencialmente descritivos; c) A atenção dada ao processo e não ao produto da pesquisa; d) A análise dos dados, efetuada mediante processo indutivo; e) Os significados produzidos pelos sujeitos - elementos importantes a serem captados pelo pesquisador. Como esses aspectos foram retomados e explicados em estudo de Lüdke e André (2012), aqui nos cabe apenas recuperar a ressalva de Chizzotti (2010), ao dizer que algumas pesquisas qualitativas não eliminam necessariamente a obtenção e a exploração de dados quantitativos, sobretudo na fase exploratória do campo ou nas etapas em que estes dados podem relevar uma relação mais adensada entre fenômenos particulares. Sendo assim, pensando particularmente em nosso propósito de pesquisa, foi válido recorreremos à obtenção de dados estatísticos que nos permitissem apreender elementos para a compreensão do objeto pesquisado.

Ressaltamos que, na elaboração desta tese, recorreremos, em um primeiro momento, à **pesquisa bibliográfica**. Sabe-se que esse tipo de pesquisa pode ter graus variados de aprofundamento, “mas deve abranger, minimamente, os estudos clássicos sobre o objeto em questão (ou sobre os termos de sua explicitação) e os estudos mais atualizados sobre o assunto” (MINAYO, 2013, p.183-184).

Na perspectiva de conhecer a produção bibliográfica (dissertações e teses) acumulada sobre o tema em questão deste estudo, realizamos uma consulta no banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), procedimento esse que se iniciou ainda em 2015, mas que foi reelaborado em 2018, após sugestões da banca examinadora, que recomendou a incorporação do termo *formas de colaboração* em substituição ao termo *regime de colaboração*<sup>19</sup> ao nosso objeto de estudo. A partir de então, foi feita nova busca, desta feita, objetivando localizar trabalhos – especificamente teses – que possivelmente tenham abordado as formas de colaboração intergovernamental no Programa Mais Educação.

Começamos por pesquisar a produção acadêmica sobre o Programa Mais Educação, utilizando como primeiro descritor o próprio nome do programa. Como resultado, apareceram 595.372 trabalhos. Em seguida, refinamos esse resultado no intuito de selecionar trabalhos com temáticas similares à nossa investigação, mediante utilização dos filtros, a saber: I - Ano (2009/2018); II- Grande Área de Conhecimento (Ciências Humanas); III- Área do Conhecimento (Educação, Ensino e Planejamento Educacional); IV- Área de Concentração<sup>20</sup>. Assim, apareceram 2.910 registros. Em outra etapa de filtragem, mediante leitura dos resumos dos trabalhos, atentando-nos a dois descritores – *Programa Mais Educação/formas de colaboração* – selecionamos quatro trabalhos que dialogavam mais diretamente com nosso objeto de estudo nesta investigação.

A tese de Crispim (2016), apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), buscou avaliar os impactos do Programa Mais Educação na rede de ensino do Estado do Piauí, relacionando seus dados de adesão e implementação do programa aos indicadores

---

<sup>19</sup> No último levantamento que realizamos utilizando o descritor – “*regime de colaboração*”, apareceram 198 registros, sendo 123 dissertações e 63 teses. Estabelecendo como filtro o ano (período 2008/2018), Área de Concentração (Ciências Humanas) e Área de Conhecimento (Educação), foram listados 148 trabalhos.

<sup>20</sup> Devido à diversidade de áreas de concentração, optamos metodologicamente por aquelas relacionadas à gestão, às políticas públicas e ao planejamento educacional, bem como às relações Estado, política e Sociedade.

do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), médias das escolas em Língua Portuguesa e Matemática e taxa de abandono. Em suas conclusões, a autora destacou que o referido programa teve impacto positivo em relação ao IDEB nas turmas de 5º e 9º anos, assim como na redução das taxas de abandono escolar.

Em outro estudo selecionado, Perrude (2013) descreve e analisa o processo de implementação dos programas federais Mais Educação e Escola Aberta em duas escolas da rede estadual do Paraná. A tese, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) evidencia, entre outros pontos, que a ampliação da jornada escolar na realidade brasileira se justifica pela possibilidade de inclusão social de crianças e adolescentes em situação de risco social. Para alcançar esse fim, ainda de acordo com a autora, o Poder Público e a Sociedade Civil vêm desenvolvendo e/ou apoiando ações de ampliação da jornada diária escolar, para além da recomendação da LDBEN.

Outra referência para nossos estudos foi a tese de Cararo (2015), defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Nesse estudo, a autora capixaba investigou as intenções e as tensões decorrentes da relação entre o Programa Mais Educação e outras políticas federais de combate à pobreza e à vulnerabilidade social, como é o caso do Programa Bolsa Família.

Já a tese de Costa (2016), apresentada ao Programa de Pós-Graduação da UFRJ, analisou as determinações histórico-políticas que envolveram o regime de colaboração em educação, precisamente na esfera municipal. As reflexões do autor se referenciaram na materialidade da implementação do PMEd no sistema municipal de ensino da cidade de Duque de Caxias (RJ). Os achados de sua pesquisa revelam que esse programa federal não foi tratado como prioridade pela Secretaria de Educação do município, apesar de alguns gestores escolares valorizarem o repasse de verbas para as escolas atendidas pelo programa. Justificamos nossa preferência, na pesquisa bibliográfica, por teses, pelo fato de entendermos que são trabalhos adensados, ou que primam pelo aprofundamento de uma problemática na perspectiva de contribuição para uma determinada (s) área (s) de conhecimento. Era interesse nosso também saber sobre a originalidade de nossa proposta investigativa.

Outro tipo de pesquisa que se mostrou adequada aos propósitos da presente investigação foi a **pesquisa documental**. A opção por esse tipo de pesquisa tornou-

se relevante porque “os documentos constituem também uma fonte poderosa de onde podem ser retiradas evidências que fundamentem afirmações e declarações do pesquisador” (LÜDKE & ANDRÉ, 2012, p. 39). São fontes de informações elaboradas em determinado contexto e fornecem dados sobre esses contextos. Mas, que são documentos?

O documento é, pois, qualquer informação sob a forma de textos, imagens, sons, sinais, etc., contida em um suporte material (papel madeira, tecido, pedra), fixados por técnicas especiais como impressão, gravação, pintura, incrustação etc. Quaisquer informações orais (diálogo, exposições, aula, reportagens faladas) tornam-se documentos quando transcritas em suporte material. (CHIZZOTTI, 2010, p.109).

Assim, apoiando-nos na ideia do autor supracitado e observada a diversidade de suportes que podem ser considerados documentos, é importante que o pesquisador proceda com a seleção documental que será relevante para sua pesquisa. Será uma fonte oficial, técnica, pessoal? Será ainda um material instrumental, uma atividade escolar, uma combinação de diferentes tipos ou um modelo único de documento? (LÜDKE & ANDRÉ, 2012). De acordo com autoras tais escolhas são guiadas por critérios que procuraram refletir os pressupostos, concepções teóricas e metodológicas, visão de conhecimento, de valores e de mundo defendidas pelo pesquisador. Acrescentam ainda que as definições também devem ter como referenciais os objetivos e o próprio objeto da pesquisa. No que se refere aos documentos da presente pesquisa, estes estão listados no quadro abaixo.

**Quadro 1 – Relação dos documentos – e suas respectivas quantidades – analisados na pesquisa**

<b>Natureza dos documentos</b>	<b>Quantidade</b>
Entrevistas com participantes	9
Constituição Estadual	1
Leis Orgânicas dos municípios	2
Plano Estadual de Educação	1
Planos Municipais de Educação	2
Lei que dispõe sobre sistema de ensino estadual	1
Parecer do CEE/PI	1
Lei de criação dos sistemas de ensino municipais	2

Fonte: Organização do autor

Dando continuidade as estratégias investigativas, propomos o **trabalho de campo**, etapa pertinente na pesquisa qualitativa, que deve ocorrer mediante referenciais teóricos e aspectos operacionais (MINAYO, 2013). Esse tipo de pesquisa, como sabemos, exige do pesquisador um planejamento adequado, porém flexível, com vistas a alcançar os objetivos de seu plano de trabalho.

Bogdan e Biklen (1994) argumentam que a qualidade do trabalho de campo decorre do fortalecimento de vínculos, independente do método de investigação, quer seja a observação participante, a entrevista ou a busca de documentos. Será, pois, o estreitamento da relação com os informantes que possibilitará ao pesquisador, não apenas o acesso ao campo, mas a realização de sua investigação.

Em nosso caso específico, embora as distâncias territoriais que separam o estado onde atualmente nos qualificamos e o estado onde trabalhamos, decidimos nos deslocar ao campo da pesquisa, por três razões: a) pela pretensão de entrevistar pessoalmente os secretários e/ou coordenadores nos municípios envolvidos diretamente com os programas em análise; b) pela possibilidade de coletarmos fontes documentais não publicadas ou indisponíveis na *internet*; c) pela oportunidade de nossa inserção na realidade e dinâmica local, observando elementos que pudessem fornecer pistas que nos permitissem encontrar respostas ao problema desta pesquisa.

Ainda em termos de trabalho teórico-metodológico<sup>21</sup>, utilizamos como referências os estudos de Perrude (2013), bem como informações obtidas na página virtual do MEC, para que pudéssemos proceder com o mapeamento dos programas federais que, dentre outras finalidades, preconizaram, direta ou indiretamente, o aumento do tempo de permanência de crianças e adolescentes na escola ou sob responsabilidade desta, seja na perspectiva da organização de uma escola de tempo integral ou no formato de aluno em tempo integral (CAVALIERE, 2007). Assim, chegamos ao quantitativo desses programas, listados no Quadro 1, a seguir:

---

<sup>21</sup> Destacamos que a parte metodológica da tese foi ajustada após exame de qualificação II, atendendo as recomendações da banca examinadora, que sugeriu focalização de nosso trabalho no Programa Mais Educação, por ter sido este criado em período mais recente, no que tange às relações colaborativas intergovernamentais na educação em tempo integral.

**Quadro 2 – Programas federais de ampliação do tempo escolar, período de vigência e modelo de organização da jornada escolar.**

Nome da política/programa	Período	Organização da jornada
Projeto Minha Gente /CIAC	1991 – 1992	Tempo integral
PRONAICA/ CAIC	1993 – 1995	Tempo integral
Programa Mais Educação	2007 – 2016	Tempo integral

Fonte: organização do autor.

Conforme informações do Quadro 1, foram o Projeto Minha Gente/CIAC; PRONAICA/CAIC e o Programa Mais Educação os programas federais de **tempo integral** que se materializaram, mesmo que por um tempo determinado, na educação pública brasileira. No entanto, cabe dizer que, enquanto o primeiro teve curtíssima duração, com ações que pouco ultrapassaram o papel, os dois últimos, de fato, propuseram o estabelecimento de ações articuladas entre as instâncias (inter/intra) governamentais, sob a égide da colaboração intergovernamental, com vistas ao cumprimento de seus objetivos e metas, dentre estas, a de constituir uma escola de tempo integral.

Em princípio, selecionamos, portanto, os Programas PRONAICA e Programa Mais Educação para fins dessa investigação. No momento seguinte, definimos o recorte geográfico da pesquisa empírica, considerando que esses programas se fizeram presentes em diferentes estados da federação. Ciente disso, optamos então pelo desenvolvimento da investigação em municípios do estado do Piauí.

O recorte territorial deste estudo se justifica por ser o Piauí a unidade da federação onde atualmente trabalhamos como servidor público estadual e também por ser o órgão financiador<sup>22</sup> de nossa qualificação, em nível de doutorado. Nesse caso, pesquisar no território piauiense e sobre questões educacionais que nele repercutem será uma forma de retribuição ao estado. Outra motivação para pesquisarmos no Piauí diz respeito à escassez de pesquisas sobre o objeto de estudo em questão, aspecto esse evidenciado na consulta ao acervo de teses e dissertações da CAPES, conforme descrição relatada na introdução do trabalho.

<sup>22</sup> O Governo do Estado do Piauí, por meio da Pró-Reitoria de Pesquisa da UESPI, autorizou nosso afastamento total com remuneração integral para dedicação às atividades do Curso de Doutorado na UNIRIO, no período de agosto de 2015 à agosto de 2017, conforme Portarias CONAPLAN Nº. 080/2015; CONAPLAN Nº 075/2016 e CONAPLAN Nº 099/2017.

Já a escolha dos municípios piauienses – *lócus* desta pesquisa – se deu mediante demarcação de dois critérios. Estabelecemos, primeiramente, a opção por dois municípios (um de maior porte populacional e outro de menor população) que receberam as escolas-CAIC, consideradas, neste trabalho, como as primeiras experiências federais de escolas de tempo integral. Os dados populacionais mencionados se referem à estimativa de 2015 – ano que iniciamos o curso de Doutorado. Indicam, portanto, que dos municípios piauienses que receberam a escola CAIC, Teresina corresponde à cidade de maior população do estado, enquanto Valença do Piauí a de menor população.

**Quadro 3 – Municípios do Piauí que receberam instalações do CAIC (Programa PRONAICA), sua população, número de CAICs implantados e rede de ensino a qual se integravam no momento de realização dessa pesquisa.**

Nome do Município	População	Nº de CAICs instalados	Rede/Sistema de ensino
Teresina	844.245	3	Estadual
Parnaíba	149.803	1	Municipal
Picos	76.544	1	Municipal
Piripiri	62.650	1	Municipal
Floriano	58.813	1	Municipal
Campo Maior	45.971	1	Municipal
Oeiras	38.314	1	Estadual
José de Freitas	38.314	1	Municipal
Valença do Piauí	20.568	1	Municipal

Fonte: IBGE - Estimativa da População, 2015.

Aproveitando essa relação, optamos ainda por realizar levantamento de adesão desses municípios ao Programa Mais Educação, focalizando o número de alunos beneficiados em relação ao quantitativo de alunos matriculados em suas redes/sistemas municipais de ensino, no ano de 2015<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Optamos por observar dados do ano de 2015, tendo em vista a incerteza sobre o funcionamento e a continuidade do PMEd no ano de 2016, aspecto comum em diversos municípios brasileiros. No entanto, no questionário encaminhado aos municípios, questionamos sobre o funcionamento (ou não) do programa até junho deste ano.

Na busca por informações atualizadas, contatei, por meio telefônico, os coordenadores municipais do Programa Mais Educação para obtenção de dados sobre este programa. Ao iniciar a conversa, identifiquei-me, apresentei nosso projeto de pesquisa e seus objetivos, bem como solicitei a colaboração deles para o preenchimento de um questionário de dados sobre o PMEd, nos anos de 2015 e 2016, informando que o referido instrumento seria enviado por *e-mail* pessoal ou institucional deles. Com a concordância de todos os contatados, enviamos o questionário a partir do mês de junho de 2015, na expectativa de seu retorno. Obtivemos resposta imediata de quase todos os coordenadores, sendo alguns questionários recebidos depois de meses do envio. De posse dos dados<sup>24</sup> informados pelos coordenadores dos municípios, organizamos a tabela abaixo, sistematizando o atendimento do programa nos municípios que, antes do PMEd, receberam o programa PRONAICA.

**Tabela 1 – Atendimento e cobertura do Programa Mais Educação no Ensino Fundamental (E.F.) em escolas públicas ensino piauienses que receberam anteriormente Escolas CAIC**

Município	Nº de escolas municipais que oferecem apenas E.F	Nº de escolas municipais de E.F. aderentes pelo Programa Mais Educação (2015)	Percentual de atendimento da rede escolar	Nº de alunos matriculados no E.F. na rede/sistema (2015)	Nº de alunos inscritos no Programa Mais Educação (2015)	Percentual de atendimento dos alunos do Ensino Fundamental do município
Parnaíba	64	41	64,5%	13.430	4.243	31,5%
Campo Maior	23	7	30,4%	4.200	555	13,2%
Floriano	54	17	31,48%	5.083	1.354	26,6%
Piripiri	65	20	30,7%	9.998	1.850	18,5%
Picos	60	42	70%	6.209	3.609	58,1%
Valença do Piauí	15	11	73,3%	3.471	1.653	47,6%
José de Freitas	41	17	41,4%	7.930	1.773	22,3%
Oeiras	58	05	8,2%	4.656	268	17,37%

<sup>24</sup> Informamos aos leitores que estes dados foram fornecidos nos questionários que encaminhamos via correspondência eletrônica dos coordenadores municipais do Programa Mais Educação. As informações nele expostas não foi verificada por nós, in loco, exceto nos dois municípios pesquisados. Desse modo, as informações de matrículas, por exemplo, são incompatíveis às informações fornecidas, quando se observa dados consolidados do Censo Escolar, como veremos adiante no quadro 5, cujas informações foram retiradas dos Microdados do Censo Escolar.

Teresina	147	135	91,83%	56 655	15.517	27,38%
----------	-----	-----	--------	--------	--------	--------

Fonte: Questionário da pesquisa, contendo, informações fornecidas pelos coordenadores municipais do Programa Mais Educação, em junho de 2016.

Conforme os dados expostos na tabela 1, dentre as municipalidades de maior porte populacional no estado do Piauí, a cidade de Teresina obteve o número majoritário de escolas atendidas pelo PMEd, em 2015 – com um percentual significativo de 91,83% de atendimento. Dentre as municipalidades de menor porte populacional, destacou-se a cidade de Valença do Piauí, onde o atendimento do referido programa alcançou cerca de 73% da rede escolar e atendeu quase metade do aluno matriculado em sua rede municipal de ensino. Sendo assim, ratificamos a escolha dessas municipalidades para compor nosso campo empírico de pesquisa.

Ao apresentar esses dados, bem como a pesquisa em curso no Exame de Qualificação II, em junho de 2018, nos colocamos diante de observações metodológicas apontadas pela banca examinadora: os desafios para a análise de dois programas federais, em face das conjunturas políticas no qual foram criados e, ao mesmo tempo, a amplitude da temática proposta, que poderia criar lacunas, considerando o curto prazo que este pesquisador teria para a realização de investigação desse porte. A partir dessa orientação, decidimos, então, abordar apenas o Programa Mais Educação por entendermos que sua implementação ocorreu após a aprovação da LDBN, legislação que reforçou o preceito constitucional do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, além da própria capilaridade do referido programa, que alcançou mais municípios do que o PRONAICA. Apesar da exclusão desse programa em nossa pesquisa empírica, optamos por manter, no presente texto, a descrição de seus aspectos pedagógicos, administrativos e operacionais. Ademais, como enfatizaremos neste trabalho, foi o projeto dos CAICs a primeira tentativa concreta do governo federal para se implantar a escola de tempo integral nas instâncias subnacionais, ou seja, ela faz parte dos antecedentes para a construção de uma política de educação em tempo integral no país.

Com a definição dos locais de investigação, em momento seguinte, pensamos na seleção dos possíveis entrevistados, estabelecendo algumas escolhas e

atentando, nessa etapa, para a problemática da rotatividade<sup>25</sup> dos gestores educacionais dos municípios a serem pesquisados, aspecto esse não muito diferente em relação a outras gestões municipais pelo país. Nesse sentido, os participantes da pesquisa foram selecionados mediante critérios relacionados ao significativo tempo de gestão, condução e/ou envolvimento mais próximo com o programa aqui investigado, bem como a natureza administrativa do cargo que ocupavam – prefeito (a) / secretário (a) de educação/ coordenador (a) do Programa Mais Educação. Estabelecido esses critérios listamos, no quadro a seguir, a relação dos entrevistados em nossa investigação.

**Quadro 4 – Relação dos participantes entrevistados no trabalho de campo da tese, por gestão administrativa e período do cargo exercido**

GESTÃO ADMINISTRATIVA	Cargo exercido	Referência
FEDERAL	Presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) -2006/2011.	GF1
	Coordenador Geral da Educação Integral do MEC (2007/2016)	GF2
ESTADUAL	Secretário Estadual de Educação do Piauí (2008/2016)	GE1
MUNICIPAL Teresina	Coordenadora municipal do Programa Mais Educação (2008 – 2013)	GMT1
	Secretário municipal de Educação (2007-2010)	GMT2
	Ex-prefeito municipal (2005 – 2010).	GMT3
MUNICIPAL Valença do Piauí	Coordenadora municipal do Programa Mais Educação (2012 – 2016)	GMV1
	Secretária municipal de Educação (2014 – 2016)	GMV2
	Ex-prefeito municipal (2013 – 2016)	GMV3

**Comentado [51]:** Mexer n os cógios, quando da análise

O contato telefônico e/ou pessoal com os entrevistados requereu planejamento de nossa parte. Tanto aspectos relacionados ao agendamento das entrevistas, locais de realização, passando ainda à (re) formulação das questões, foram planejados com

<sup>25</sup> As mudanças na gestão dos programas educacionais têm sido aspecto recorrente na política educacional brasileira, particularmente após a sucessão de governos nas instâncias federal, estadual e municipal. Importante ressaltar que, no ano de 2016, tivemos alterações na equipe de gestores que conduziam o Programa Mais Educação em nível federal. No caso dos municípios, as trocas na equipe gestora dos programas são comuns quando se inicia uma nova gestão municipal, quase sempre motivadas por questões político-partidárias.

cautela por este pesquisador, com vistas a estabelecer um clima de confiança por parte dos entrevistados.

Optamos por entrevistar 2 representantes de órgãos públicos da gestão federal; 1 representante da gestão educacional do estado e 3 gestores de cada município pesquisado. Em âmbito nacional, entrevistamos o coordenador geral da Educação Integral do Ministério da Educação e o presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação à época de implementação do Programa Mais Educação. Nossa pretensão foi a de obter informações sobre a gestão e o financiamento desse programa, além de colhermos dados sobre a operacionalização e a “divisão” de responsabilidades propostas às instâncias subnacionais. Apesar dos entrevistados residirem na capital federal, ambas as conversas foram realizadas e gravadas – mediante autorização dos mesmos – na cidade do Rio de Janeiro, aproveitando-nos da passagem dos entrevistados pela cidade.

Na cidade de Valença do Piauí, conversamos pessoalmente com a profissional que coordenou o Programa Mais Educação, a ex-secretária municipal de educação e um ex-prefeito da cidade. Na capital, conversamos presencialmente com a primeira coordenadora do programa e, ao telefone, com o ex-secretário municipal de educação de Teresina e o ex-prefeito da cidade, tendo em vista a rotina movimentada de ambos. Todas as conversas foram previamente agendadas por meio do aplicativo *whatsapp*, e as ligações telefônicas gravadas, após consentimento e autorização dos referidos participantes da pesquisa.

Uma vez elaborados os questionamentos e os objetivos propostos neste trabalho de tese, bem como a abordagem e os tipos de pesquisa adotados, optamos pela *análise documental* e *entrevistas semiestruturadas* como instrumentos de coleta de dados. Em relação à análise documental, tomamos, como fontes, dispositivos jurídicos federais e estaduais e municipais (leis, decretos, portarias, pareceres, resoluções, regulamentos, ofícios, diário oficial, planos de educação e relatório de atividades dos órgãos de gestão educacional).

Do conjunto de documentos que passaram pelo crivo da análise, ressaltamos que nos apropriamos daqueles<sup>26</sup> que coletamos na etapa da revisão bibliográfica. Outros foram localizados quando de nosso deslocamento aos municípios a serem

---

<sup>26</sup> Referimo-nos basicamente às legislações dos programas a serem pesquisados – PRONAICA e Programa Mais Educação – disponibilizadas na internet para consulta pública.

pesquisados, e outros ainda são oriundos de indicações sugeridas pela banca examinadora de qualificação.

Utilizamos ainda a entrevista semiestruturada no sentido de complementar os instrumentos de coleta de dados. A aplicação desse recurso, em nosso projeto investigativo, se justifica porque “permite a captação imediata e corrente da informação desejada, praticamente com qualquer tipo de informante e sobre os mais variados tópicos” (LÜDKE & ANDRÉ, 2012, p. 34).

Quanto à análise desses dados, optamos, então, pela Análise de Conteúdo (AC) ou Análises de Conteúdo, que se refere a um “conjunto de técnicas de análise das comunicações” (BARDIN, 1979, p. 31), com intuito de compreendê-las para além de seus significados imediatos. Considerado pela autora como um método bastante empírico, o uso dessa técnica analítica depende da característica da fala e da forma de interpretação que se busca como objetivo.

Assim como outras estratégias de análise de dados, a utilização da AC remete à observação dos procedimentos a empregar em cada etapa dessa análise. A autora em destaque nos fornece algumas orientações metodológicas para o tratamento da informação coletada.

A descrição analítica constitui o primeiro esforço do pesquisador ao se debruçar sobre as comunicações. Esse é o momento para se explorar e submeter todo o material a essa estratégia analítica, objetivando captar o conteúdo manifesto no material textual, interpretá-lo e produzir inferências. Na perspectiva de facilitar o tratamento do material comunicativo obtido, o analista, em geral, estabelece recortes, a exemplo das *unidades de registro* (a palavra, a frase, o fragmento, o minuto) e, quando necessário, *unidades de contexto*.

O terceiro passo percorrido na análise do material é a chamada categorização ou classificação. É o momento em que o pesquisador recorre ao recurso da análise categorial, estratégia essa que “pretende tomar em consideração a totalidade de um texto, passando-o pelo crivo, da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido” (Idem, p. 37). É nessa etapa que o pesquisador utiliza o método das categorias, cuja elaboração é pré-estabelecida, os quais emergem à medida que avança o processo de classificação do conteúdo manifesto nas comunicações. Nesse sentido, “é o método das categorias,

espécie de gavetas ou rubricas significativas que permitem a classificação dos elementos de significação constitutivas da mensagem” (BARDIN, 1979, p. 37).

A inferência consiste no passo derradeiro da A.C, cujo propósito aqui é responder basicamente a dois questionamentos principais, que são: a) as causas ou antecedentes da mensagem; b) as consequências das mensagens expressas. São as inferências emitidas pelo analista que o conduzirão a parte final da técnica de análise em questão – a interpretação.

Resumidamente, chegamos à conclusão de que *“a análise de conteúdo é a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção (ou eventualmente, de recepção), inferência esta que recorre a indicadores (quantitativos ou não)”* (BARDIN, 1979, p. 38, grifos do autor).

Ressaltamos que a iniciação da pesquisa empírica foi condicionada à submissão e à aprovação do projeto ao Conselho de Ética em Pesquisa (CEP) da UNIRIO. Nesse sentido, após o Exame de Qualificação I, submetemos nossa proposta à Plataforma Brasil, anexando documentos devidamente exigidos, a exemplo dos termos de autorização para realização da pesquisa nas redes de ensino, assim como a permissão para o uso de entrevistas ou imagens, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), roteiro das entrevistas semiestruturadas. No entanto, devido a problemas na documentação anexada por este proponente, bem como considerando o calendário das reuniões do CEP, a aprovação do projeto ocorreu somente no início do ano de 2018.

A tese aqui apresentada está organizada em cinco capítulos. Na introdução, apresentamos brevemente minha trajetória acadêmica, o objeto e as questões de investigação, acrescidas da exposição dos objetivos da pesquisa e do relato do percurso teórico- metodológico seguido na elaboração do presente estudo.

No primeiro capítulo, o foco da discussão é o debate acerca da intrínseca relação existente entre Estado, sociedade e políticas públicas educacionais. Nessa parte, abordamos também como a organização e reestruturação do papel do Estado (brasileiro) implica questões relativas ao federalismo, às formas e reformas educacionais e às “novas” funções assumidas pela escola pública nacional.

No segundo capítulo, destacamos os projetos paralelos no interior do Estado brasileiro: uma proposta que defende a regulamentação do regime de colaboração por lei complementar, e outra, na qual o debate se volta para a flexibilização desse

regime, adotando novo tipo (ARGOLLO & MOTTA, 2015) consubstanciado nos arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs). Abordamos ainda os aspectos normativos e financeiros que envolvem o debate sobre o regime e as formas de colaboração, além de relatar experiências de colaboração intergovernamental no país.

O debate sobre a ampliação da jornada escolar na educação brasileira, bem como as concepções antagônicas em disputa são questões abordadas no terceiro capítulo da tese. Fundamentados na ideia dos “modelos” organizacionais de ampliação da jornada sistematizados por Cavaliere (2007,2009) e Maurício (2015), discorreremos sobre a educação em tempo integral e a ampliação do tempo de permanência diária dos estudantes no espaço escolar ou em outras dependências do entorno da escola, sob responsabilidade desta instituição formal de ensino.

O quarto capítulo inicia-se com a descrição das primeiras tentativas, por parte do Governo Federal, de difundir a escola de tempo integral, consubstanciadas nas escolas CAICs, e continua relatando os aspectos normativos, administrativos e operacionais do Programa Mais Educação. Nele, tratamos ainda sobre as concepções de educação em tempo integral enunciadas em suas propostas político-pedagógicas.

O quinto capítulo é dedicado à descrição, à análise e às reflexões sobre a etapa do trabalho de campo. Nesse sentido, essa parte do estudo retrata informações educacionais, econômicas e administrativas do estado do Piauí, privilegiando dois municípios selecionados para a pesquisa, conforme critérios já mencionados: Teresina e Valença do Piauí. É nessa parte do trabalho que mais interagimos com as falas dos participantes da pesquisa sobre as formas de colaboração intergovernamentais no programa Mais Educação, relacionando-as à análise documental e ao referencial teórico adotado.

Nas considerações, apresentamos os desafios acerca de nosso objeto de estudo nesta tese e expomos nossas reflexões, no sentido de apontar (re) direcionamento (s) sobre a questão federativa na educação (em tempo integral) em prol do desenho de um programa de alcance nacional, que contemple a educação integral em tempo integral destinado à Educação Básica.

Iniciando a presente discussão, questionamos: a qual perspectiva de Estado, de sociedade e de políticas educacionais estamos nos referindo, quando do debate sobre a questão federativa, especialmente, no que se refere à colaboração intergovernamental na educação?

## **CAPÍTULO I - ESTADO, FEDERALISMO E POLÍTICAS EDUCACIONAIS NO BRASIL PÓS-CONSTITUIÇÃO DE 1988**

Neste primeiro capítulo, recuperamos o debate conceitual acerca da intrínseca relação existente entre Estado, sociedade e políticas públicas educacionais. Nessa perspectiva, focalizamos nossas atenções nas reconfigurações do Estado brasileiro, notadamente na década posterior à aprovação da Carta Constitucional de 1988, período marcado por uma reorganização federativa e por reformas estruturais que redirecionaram o papel do aparelho estatal no processo de formulação e de implementação de políticas públicas destinadas a vários setores, entre eles, a Educação.

Acreditamos na pertinência desse movimento reflexivo porque, concordando com Shiroma, Moares e Evangelista (2007), a compreensão sobre o significado de uma política pública situa-se para além de sua dimensão específica: requer o entendimento do projeto social de Estado em sua totalidade e de compreensão das contradições que envolvem os movimentos históricos. Em síntese, admitimos que problematizar o Estado demanda a análise de sua relação com o contexto político, socioeconômico e ideológico que demarca cada momento histórico da sociedade.

Para a fundamentação teórica deste capítulo, consideramos importante recuperar as contribuições teóricas de Antônio Gramsci (1891-1937) e Nicos Poulantzas (1936-1979) sobre a questão do Estado ampliado e sua natureza relacional, respectivamente. Obviamente, as reflexões feitas por esses autores precisam ser compreendidas a partir do tempo, espaço e formação social em que viveram; todavia, algumas das questões ou categorias<sup>27</sup> sobre as quais refletem podem ser resgatadas e apropriadas para pensarmos a problemática da realidade brasileira do tempo presente.

Notadamente, não tratamos aqui da formação do Estado brasileiro, mas de sua reestruturação ao longo do período anteriormente mencionado, atentando para a redefinição das atribuições administrativas que envolveram

---

<sup>27</sup> Adotamos a postura teórica de preservar os termos utilizados pelos autores em referência aos grupos envolvidos na luta de classes: dominantes e dominados; dirigentes x dirigidas, governantes x governados, apesar de entendermos que as transformações históricas ocorridas ao longo dos tempos no modo de produção capitalista ocasionaram diferentes disputas em seu interior. Mesmo assim, concordamos com a existência da luta de classes, embora travada por grupos diversos.

suas três esferas, associadas ao conjunto de reformas inspiradas por orientações de uma agenda internacional que, respaldada por um ordenamento legal em nível nacional, acarretaram, dentre outras consequências, a adoção de outra lógica no processo de formulação de políticas sociais e, mais especificamente, as educacionais, imputando-lhes aspectos como focalização, intersetorialidade e territorialidade, sob o viés da redução da pobreza, conforme abordamos adiante.

### 1.1. ESTADO E SUAS (RE) CONFIGURAÇÕES NO CONTEXTO BRASILEIRO

A problematização sobre o Estado e, mais especificamente em nosso estudo, o modelo federativo adotado, é essencial em qualquer estudo sobre políticas educacionais, não sendo diferente em nossa temática de pesquisa. Assim, se defendemos a educação integral em tempo integral como política de Estado e, também, a regulamentação e a efetivação do regime de colaboração, é necessário que esclareçamos à qual natureza de Estado estamos nos referindo, bem como compreendermos quais são as implicações derivadas de sua forma de organização.

Neste estudo, temos como cenário a arena de disputas de concepções político-educacionais que envolve classes ou suas frações, no contexto de um Estado capitalista, considerando-o como responsável por agudizar ou abrandar esses conflitos.

Poulantzas (1980), em referência ao Estado capitalista, compreendeu sua formulação não como uma entidade intrínseca; ao contrário, analisou-o mais precisamente como uma condensação de correlação de forças entre as classes e frações de classe, assumindo, dessa forma, um caráter relacional. Ainda para o pensador marxista, a posição ocupada pelas classes ou frações dominantes na materialidade institucional do Estado não é homogênea nem estabelecida *a priori*, mas resultante de relações efetuadas por meio dessa instituição. Dessa forma, “entender o Estado como relação permite compreender as funções diferenciadas que ele desempenha, como resultado da sua configuração específica, no que diz respeito às classes dominantes e às classes dominadas” (NEVES, 2010, p. 99).

De fato, a natureza relacional do Estado Capitalista tende para o lado dos interesses da (s) classe (s) dominante (s), mesmo porque é esta 'fração' a responsável por sua organização; porém, em certa medida e de modo específico, incorpora demandas das classes e/ou frações dominadas em sua ossatura material, embora seja importante destacar que essa inserção não implica a constituição de um poder próprio para a transformação radical desse Estado. (POULANTZAS, 1980).

Apresentada essa ressalva, implica acrescentar ainda que a participação das classes dominadas na materialidade institucional do Estado Capitalista é estratégica para que este possa perpetuar as relações de produção e demarcar ainda mais a reprodução das classes sociais, mesmo porque a luta de classes é inerente em sua constituição histórica.

Ademais, essa "inclusão" é regulada e orientada pela ideologia dominante que inspira os aparelhos de Estado, "os quais igualmente têm por função elaborar, apregoar e reproduzir esta ideologia, fato que é importante na constituição e reprodução da divisão social do trabalho, das classes sociais e do domínio de classe" (Idem, p. 33).

A análise do Estado no modo de produção capitalista também foi realizada por Antônio Gramsci, em época e contexto distintos de Poulantzas, mais precisamente quando refletiu sobre o fracasso da revolução nos países ocidentais, na década de 1920.

Gramsci viveu em um contexto histórico, geográfico, político e mesmo cultural em que o Estado e a sociedade italiana se revestiam de complexidade (intensa participação e mobilização políticas, formação de sindicatos e partidos de massa), aspecto esse considerado em suas anotações carcerárias, sobretudo quando o autor se detém na discussão em relação à concepção ampliada de Estado.

Consoante Coutinho (2012), a teoria ampliada do Estado, em Gramsci, comporta duas esferas<sup>28</sup> principais: sociedade política e sociedade civil, distintas por uma materialidade social-institucional própria. Assim, a sociedade política

---

<sup>28</sup> Coutinho (2012) considera a sociedade política – "Estado em sentido estrito, Estado-coerção" – formada pelos mecanismos de repressão utilizados pela classe dominante, com vistas a manter sua hegemonia de classe; e a sociedade civil - formada pelo conjunto de organizações responsáveis pela propagação/reprodução de ideologias da classe hegemônica (entre elas, a instituição escola).

possui, como portadores, os aparelhos repressivos do Estado, enquanto a sociedade civil constrói, como materialidade social e institucional, os aparelhos privados de hegemonia.

Diferentemente de outros interlocutores marxistas, que centraram sua atenção no “Estado-coerção”, Gramsci concentrou suas análises na sociedade civil, conceito<sup>29</sup> considerado como um legado teórico/político do italiano à teoria marxista do Estado:

Para Gramsci, a sociedade civil é, antes de tudo, o extenso e complexo espaço aberto às iniciativas dos sujeitos modernos que com seus interesses, com seus valores ético-políticos e suas dinâmicas associativas chegam a formar as variáveis das identidades coletivas. É lugar, portanto, de grande importância política onde também as classes subalternas são chamadas a desenvolver as suas convicções e a lutar por seu projeto hegemônico (SEMERARO, 2006, p. 97).

Em Gramsci, as naturezas do Estado e da Sociedade Civil, embora distintas, estão imbricadas e envolvidas em uma relação dialética, na qual o primeiro adentra o segundo e vice-versa. Correspondem, portanto, “um a face do outro, da mesma forma que sociedade política e sociedade civil são componentes constitutivos e inseparáveis do Estado” (SEMERARO, 2006, p.166). Na visão de Semeraro (2006), Gramsci reformula a ideia de Estado ampliado, relacionando-o dialeticamente aos movimentos político-culturais hegemônicos da sociedade civil, já que esta representa o “lugar das diversas organizações voluntárias, da elaboração de ideologias e culturas, da formação de subjetividades, dos embates políticos, das mobilizações populares” (Idem, p.167).

Esse amálgama entre sociedade política e sociedade civil característico do Estado ampliado, em nossa percepção, pode ser relacionada à realidade brasileira na atualidade, marcada pela presença cada vez mais constante e sólida de aparelhos privados de hegemonia (sociedade civil) na composição estatal, a exemplo de organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) ou organizações sociais. Essa proliferação de aparelhos privados de hegemonia no âmbito da sociedade civil nos leva a problematizar e a refletir

---

<sup>29</sup> Segundo Coutinho (2012), Norberto Bobbio escreveu uma das análises mais completas sobre o conceito de sociedade civil em Gramsci, considerando esse conceito como ponto de partida para a reconstrução do pensamento político gramsciano. No entanto, o autor brasileiro adverte que as análises de Bobbio parece conduzir a falsas conclusões teóricas.

sobre a luta de classes, na contemporaneidade brasileira, como uma materialidade complexa e despolarizada. Relembrando ideias de Poulantzas, no contexto do Estado Capitalista, as disputas políticas e ideológicas ocorrem, tanto entre as classes, assim como entre as próprias frações de classe que estão no poder.

Retomando a questão do Estado, cabe registrar que o pensamento gramsciano defende que se produzam novas formas de vida estatal, de modo que as iniciativas de grupos ou de indivíduos sejam “espontâneas”, portanto, não coercitivas. O fim da divisão entre governantes e governados, por exemplo, criaria as condições favoráveis ao surgimento da sociedade regulada, ou seja, sem a presença do Estado-coerção.

Sem a intenção de aprofundarmos a discussão sobre o fim do Estado em diferentes autores de orientação marxista<sup>30</sup>, cabe, nesse momento, centrarmos nossas atenções para as reformulações do Estado brasileiro, particularmente na década de 1990 e anos 2000, período esse marcado pela continuidade da reestruturação produtiva em escala mundial, após sucessivas crises de acumulação de capital.

Essa reestruturação, durante a década de 1990, esteve inserida em uma agenda internacional, em que orientações dadas por organismos internacionais pregaram a racionalização das funções estatais como estratégia para a superação da crise fiscal e o desenvolvimento da economia de mercado. Essas recomendações partiram principalmente do Banco Mundial, que desde suas origens, exerce um papel intelectual de organizador e disseminador de determinadas visões sobre a economia internacional, políticas de desenvolvimento e gestão pública (PEREIRA, 2014).

Ainda de acordo com o autor referenciado, atuando como ator político intelectual e financeiro, o Banco Mundial desenvolve ações que interferem não apenas na dinâmica do Estado, mas também em setores da sociedade civil. Com vistas à preparação do terreno para as reformas, algumas ações são empreendidas, dentre elas (i) o envio de missões técnicas a certos países, no sentido não de apenas criar demandas para seus próprios “serviços”, mas também de educar e fidelizar atores daquelas mesmas nações, capazes de sustentá-la no tempo, além de analisar a economia do país, orientando a política

---

<sup>30</sup> Para compreensão desse debate, ver obra de Carnoy (1994).

macroeconômica; (ii) o investimento na formação de quadros para o aparelho de Estado, para que possam disseminar a missão dessa instituição e (iii) a construção institucional como forma de criação de agências paraestatais, sob o selo de neutralidade técnica, para o planejamento e a execução de projetos financiáveis pelo Banco, influenciando o processo de tomada de decisão governamental nesses países, geralmente periféricos (PEREIRA, 2014).

Ao longo de sua existência, o Banco Mundial vem ampliando a carteira de empréstimos, sobretudo para países periféricos na América Latina, condicionando o repasse de suprimentos a reformas administrativas, políticas e socioeconômicas nesses países, incluso o caso brasileiro.

No Brasil, a abertura do mercado nacional ao capital estrangeiro, a intensificação da privatização de empresas estatais, a racionalização e a descentralização administrativas do poder central, acrescidas à redefinição das políticas econômica e social principiadas no governo de Fernando Collor de Mello e levadas a cabo também pelos presidentes sucessores – Itamar Franco (1992-1995), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com resquícios também nos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) – foram aspectos condicionantes para a Reforma do Estado.

Para justificar as reformas dos anos 1990 e tornar hegemônicos os fundamentos do projeto neoliberal, o governo brasileiro, em especial no mandato de Fernando Henrique Cardoso, utilizou-se de argumentos como a modernização do Estado, assentada em valores como desburocratização, descentralização e eficiência.

Os pressupostos da reforma estatal no governo Cardoso foram expressos em documento denominado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado”, elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (MARE) – presidido por Luiz Carlos Bresser Pereira –, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado e, posteriormente, autenticado pelo próprio presidente, em novembro de 1995. Observa-se, por meio de análise deste plano, o reconhecimento de que as transformações nos aparelhos<sup>31</sup> de Estado precisam

---

<sup>31</sup> Um das ressalvas feitas pelos elaboradores do referido plano é de que não se trata de uma Reforma do Estado e sim dos aparelhos de Estado. Argumentam que a primeira é mais ampla e incorporaria outras extensões do governo ou ainda o conjunto da sociedade, enquanto a segunda, afirmam possuir abrangência restrita e limitada à administração pública, buscando dar-lhe eficiência e racionalidade.

ser compreendidas no âmbito da reformulação do papel dessa instituição, “que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e de regulador desse desenvolvimento” (BRASIL, 1995, p. 12).

O Estado, na perspectiva do plano supracitado, deixa de ser um promotor direto do desenvolvimento econômico para assumir um papel de coordenação e regulação, particularmente na oferta de serviços sociais como educação e saúde, transferindo para o setor privado a competência da produção destinada àquele desenvolvimento. Além disso, mediante uma forte ação de publicização, repassa para o setor público não estatal “a produção dos serviços competitivos ou não exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (Idem, p. 13).

Na visão de Montaño (2007), a dita publicização, utilizada por Bresser Pereira como mecanismo de participação da sociedade civil na implementação e no controle dos serviços sociais, de fato, significava o repasse de questões públicas essencialmente de responsabilidade estatal para o terceiro setor, entendido como o coletivo de organizações públicas não estatais subordinadas ao direito civil privado, e a transferência de fundos públicos para a esfera privada.

No entanto, se, na década de 1990, o Estado brasileiro assumiu aquele papel de coordenador e regulador dos serviços sociais enquanto a economia nacional esteve atrelada ao mercado, nos primeiros anos de 2000, o papel estatal é ressignificado, sobretudo nos governos Lula (2003-2011) e Dilma (2012-2016), que concebem nessa instituição o mecanismo para o combate ao subdesenvolvimento do país (POCHMANN, 2013).

É certo que analistas possuem visões divergentes sobre o que foi o Governo Lula, pois, se para uns, o presidente petista continuou com as políticas neoliberais de Fernando Henrique Cardoso como referencial para promover a recomposição da economia brasileira a favor do capital nacional e estrangeiro (PETRAS, 2013), para outros, os governos Lula e Dilma podem ver vistos como pós-neoliberais<sup>32</sup>, pelos aspectos essenciais de descontinuidade com o paradigma neoliberal dos presidentes anteriores e pelos elementos que

---

<sup>32</sup> Para o autor, esses governos privilegiaram as políticas, e não o ajuste fiscal; fomentaram os movimentos de integração regional e intercâmbios com os países do sul, em detrimento de acordos a serem realizados com os Estados Unidos; optaram por um modelo de Estado propulsor do desenvolvimento social ao invés do Estado mínimo e da centralidade do mercado.

apresentavam similaridade com outros governos sul-americanos, como o de Kirchner, na Argentina; de Chaves, na Venezuela; a Frente Ampla, de José Mugica, no Uruguai; Evo Morales, na Bolívia e Rafael Correa, no Equador (SADER, 2013). Há ainda opinião de autores que, assim como Marques & Mendes (2007), entendem que o governo lulista serviu a dois senhores, atendendo, de um lado, os interesses do capital financeiro nacional e internacional e, de outro, implementando programas direcionados aos segmentos mais pobres da população e aos que estavam até então marginalizados de políticas de outrora.

Considerada as diferentes opiniões, a nosso ver, nos primeiros anos do Governo Lula, apesar da lenta mudança com as políticas econômica e social dos governos anteriores, projetou-se um Estado desenvolvimentista que impulsionasse o crescimento econômico e social do país, em colaboração com demais setores ligados à sociedade civil – instituições privadas, centrais sindicais, movimentos sociais, organizações não governamentais, entidades científicas, artísticas e religiosas, entre outras.

No plano externo, a política econômica do primeiro governo Lula projetou a elevação da taxa de investimento, a redução da vulnerabilidade externa e o incremento do volume de comércio internacional do país, enquanto que, na conjuntura interna, intentou-se o reajuste salarial, seguido de programas de transferência de renda para os mais carentes, de maneira a impulsionar o consumo e o bem-estar das famílias brasileiras (BRASIL, 2003).

A ênfase no desenvolvimento econômico e social pelo Estado brasileiro também foi perseguida no segundo mandato do governo Lula (2007-2010), com prioridade para ações como promoção e distribuição de renda, redução das assimetrias regionais, alargamento da produtividade e da competitividade, ascensão da qualidade educacional, expansão do mercado de consumo de massa e qualificação da infraestrutura no território nacional. Para tanto, estabeleceu-se, como iniciativas prioritárias, a chamada Agenda Social, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e o Programa de Aceleração do crescimento (PAC) (BRASIL, 2007).

Embora os governos de Lula levassem a cabo um projeto desenvolvimentista de Estado, na visão de Frigotto (2011), tais ações não resultaram em uma mudança estrutural e, tampouco, representaram uma

ofensiva ao projeto societário de modernização e de capitalismo dependente, recorrendo-se a estratégias de conciliação entre as “maiorias desvalidas” e as “minorias prepotentes” – não pela confrontação dos interesses dessa última.

Para Bresser-Pereira (2013), desde que assumiu o país, em 2003, o Partido dos Trabalhadores buscou associar trabalhadores e empresários da indústria, firmando um acordo social que possibilitasse a governabilidade no país. Segundo esse autor, o governo Lula foi pioneiro na tentativa de se construir um pacto nacional desenvolvimentista<sup>33</sup>, estratégia essa também presente no início do governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, que caminhou, posteriormente, na direção de adotar uma estratégia novo-desenvolvimentista<sup>34</sup>. Por fim, afirma o referido economista que, apesar dos governos petistas não se reconhecerem como desenvolvimentistas, suas políticas seguiram nessa direção.

Contextualizadas essas relações entre o Estado (Capitalista), governo e sociedade, caminhamos a seguir para a compreensão da natureza político-administrativa assumida pelo Estado Brasileiro a partir da discussão sobre o federalismo engendrado pela Carta Magna vigente.

### **1.1.1. Federalismo a partir da Constituição de 1988**

Considerando a discussão feita na seção anterior sobre a natureza do Estado (Capitalista) numa perspectiva macro, a partir deste momento, passamos a refletir sobre sua forma de organização administrativa e política para que possamos, posteriormente, seguir com o debate sobre a questão federativa brasileira e seus impactos na área da Educação. Para tanto, faz-se necessário compreender conceitos como os de Federação e de Federalismo.

Preliminarmente, destacamos a advertência de Costa (2010), ao dizer que, embora imbricados historicamente, Federação e Federalismo são

---

<sup>33</sup> Explica Bresser Pereira (2013, p. 21) que “uma política desenvolvimentista só alcança êxito quando uma coalizão de classes envolvendo empresários industriais, trabalhadores e burocracia pública fazem um acordo social.”

<sup>34</sup> Apesar dessa afirmação aparente-baseada nos primeiros anos do governo Dilma, o próprio autor sinaliza, no texto, que as políticas da taxaçoão dos juros e cambial adotadas pela equipe econômica da presidente dificultaram a implementaçáo de uma estratégia nacional associada ao novo desenvolvimentismo.

fenômenos diversos. Para esse autor, o primeiro se refere a uma forma de Estado estruturado, constitucionalmente, sob um regime federativo. Já o segundo – Federalismo – diz respeito a um princípio de organização política complexa no mundo contemporâneo, que possui caráter normativo.

Em relação ao federalismo, Fiori (1995), ao reconhecer as dificuldades existentes na formulação de um conceito válido universalmente, aponta duas perspectivas conceituais distintas de organização de um Estado federado, elaboradas por autores diferentes, sendo uma análise considerada mais abstrata e, outra, de orientação empírica. Na reflexão analítica, defende-se que “o essencial no federalismo sempre foi a preservação política simultânea da unidade de objetivos de um povo e da diversidade espacial de seus interesses” (p. 23), enquanto que, em uma análise concreta, compreende-se que as relações de negociação entre as unidades federadas influenciam na organização territorial de poder dos estados nacionais.

Ainda sobre o conceito em questão, Araújo (2013) o compreende como sendo uma organização política e territorial do poder, fundamentada na duplicidade de soberania entre os entes federados e o governo central. Para essa autora, os diferentes contextos históricos do federalismo ensejaram diversos sentidos atribuídos a ele, de modo que ao menos três tipologias são identificáveis no âmbito das relações intergovernamentais entre os entes federados: o federalismo dual, o centralizado e o cooperativo. No primeiro tipo– específico do modelo norte americano –, vigora a coexistência de poderes (central e subnacionais) em prol de objetivos comuns. Já no segundo modelo, o poder concentra-se na instituição central, enquanto no terceiro, busca-se a integração entre os poderes dos entes federados, por meio do estabelecimento de competências ou da divisão de responsabilidades.

Essas tipologias do federalismo também são apontadas por Cury (2010), em estudo anterior que, por sua vez, relaciona-as sob três configurações: federalismo centrípeto, centrífugo e de cooperação. A relação existente entre os dois primeiros é de oposição, sendo que, no primeiro tipo, o fortalecimento do poder inclina-se para a União, enquanto no segundo, as forças tendem para o lado dos Estados-membros. Diferentemente dos demais, a terceira ideia dessa organização política e territorial – cooperação – pressupõe o equilíbrio das forças nas relações, propondo compartilhamento de responsabilidades mediante

planejamento organizado e articulado, visando a consecução de finalidades comuns para o Estado Federal.

Considerando que existem diferentes formas de federalismo e que, no caso brasileiro, este sofreu modificações ao longo da história política do país, importa sintetizar, para fins do presente estudo, que o regime federativo implica uma organização territorial de poder dos estados nacionais, fundamentados em processos de tensões e desequilíbrio entre as partes (entes federados) resultando, dessa forma, em ações recorrentes de negociação que produzirão arranjos institucionais momentâneos, a depender da correlação e forças disputadas em cada fase dessa etapa (FIORI, 1995).

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases do regime federativo atualmente vigente, na medida em que definiu o princípio da cooperação nas relações intergovernamentais entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, reconhecendo este como ente federado autônomo e estabelecendo o federalismo tripartite.

O princípio da cooperação federativa, distinto<sup>35</sup> do regime de colaboração – porém a ele imbricado – é reforçado no parágrafo único do art.23 da Constituição Federal de 1988; no entanto, ainda não foi regulamentado por leis complementares. Com efeito, a inexistência dessas normatizações e, portanto, a indefinição sobre as responsabilidades das instâncias administrativas, sobretudo em relação à matéria educacional, com efeito, acentua a competição política e administrativa entre os entes federados, no âmbito do Estado federativo brasileiro.

Na compreensão de Sousa (2005), duas questões são consideradas como obstruções para a composição do federalismo cooperativo brasileiro: as distintas capacidades dos entes federados subnacionais na implementação de políticas públicas, consequência das disparidades financeiras, técnicas e de administração existentes, bem como a exiguidade de dispositivos constitucionais ou institucionais que favoreçam a cooperação.

Na ausência de uma lei complementar que estabeleça as relações cooperativas e o regime de colaboração entre os entes federados, sobrepõem-

---

<sup>35</sup> Na visão Cury (2015), embora distintos, os regimes de cooperação e de colaboração não estão separados. Compreende esse autor que o primeiro se refere tão somente aos entes federativos, enquanto o segundo incorpora os sistemas de educação, que abrange também a rede particular credenciada pelos conselhos de educação.

se as disputas de natureza fiscal, protagonizadas tanto em nível federal *versus* subnacional, quanto entre estes. A disputa fiscal entre estados (e também intermunicipal) por mais recursos, bem como o adiamento de uma reforma tributária, “acaba gerando, na prática política, mais uma via para um indesejado federalismo competitivo que põe em risco o pacto federativo do modelo cooperativo” (CURY, 2010, p. 161).

No caminho oposto de uma reforma tributária que promovesse uma divisão de receitas para com os governos subnacionais, o papel exercido pela da União foi o de ampliar as alíquotas de impostos e as contribuições sociais e desvinculando o financiamento de políticas de receitas, alargando dessa forma a arrecadação fiscal do poder central, prática política e institucional que correspondeu à faceta competitiva do federalismo ‘à brasileira’ (CRUZ, 2012).

A demanda por uma reforma tributária que estabeleça mecanismos de partilha mais justas da arrecadação de receitas da União e dos Estados entre as instâncias político-administrativas é o cerne do federalismo fiscal, sendo, portanto, necessária no enfrentamento das disparidades regionais e sociais características do território brasileiro. No entanto, como afirma Resende (2010), a simples repartição da arrecadação fiscal entre os entes federados não garante o equilíbrio federativo, isso porque é necessária a correção dos chamados desequilíbrios fiscais horizontais, consequência das disparidades socioeconômicas existentes entre as instâncias subnacionais, revelando diferenças na capacidade de financiamento das políticas públicas.

De acordo com Sousa (2005), embora o regime federativo tenha se fortalecido com a Constituição Federal de 1988, existem questões conjunturais que afetam o federalismo e o constitucionalismo no Brasil. Em sua leitura, a federação está alicerçada em uma assimetria regional; apesar de medidas constitucionais visando reduzi-las, pressupõe negociações demoradas e longo prazo para que seus efeitos sejam percebidos. Uma segunda questão, acrescenta a autora, reside na tendência ao tratamento idêntico das instâncias subnacionais, sobretudo em nível estadual, vinculada à maior contenção de receitas – via pagamento de dívidas com a União. Por fim, uma terceira questão apontada é a ausência de mecanismos de coordenação e de cooperação que permeiem as relações entre os entes federados, tanto vertical como

horizontalmente, inibindo, dessa forma, estratégias políticas que reforçam a competição nos processos de negociação intergovernamental.

Entendemos que a ausência de uma regulamentação dos mecanismos de cooperação intergovernamental, sobretudo visando ao tratamento das responsabilidades educacionais, assim como a tão desejada reforma tributária, são questões amplas, complexas e históricas, reveladoras do jogo de interesses políticos que permeia as relações entre as instancias administrativas e as frações empresariais no âmbito do Estado Federativo.

Ampliando essa reflexão, segundo Oliveira (2012, p. 41):

A alternativa de realização de uma reforma tributária, que seria a solução mais efetiva e simples no plano formal, é extremamente complexa no plano político; tanto é que nenhuma proposta de reforma tributária substantiva prosperou nos últimos anos no Brasil, apesar de quase unanimemente aceita como necessária. Isso porque as dificuldades políticas são de grande monta; além disso, os beneficiários da atual organização do sistema tributário nacional têm plenas condições de barrar a tramitação de qualquer medida que busque alterar tal estado de coisas no Congresso.

A história política de nosso país tem sido marcada por práticas governamentais baseadas em relações patrimoniais e afinidades político-partidárias estabelecidas entre os governantes no poder ou ainda interesses econômicos eleitoreiros, sendo este fato uma manifestação peculiar, não apenas de municípios do interior do Brasil, como afirma Leal (2012) mas também, a nosso ver, em estados com baixa representatividade ou pouca influência parlamentar na política nacional.

De acordo com Borges (2013), historicamente, os governadores estaduais se valeram da dependência financeira dos municípios para exercer sua influência política, sobretudo nas cidades mais carentes. Tal fato, por vezes, ocasionou a migração partidária de prefeitos de oposição para a base de sustentação política do governo estadual, estratégia essa que concorreria para o estabelecimento de 'boas relações' com o governador. Contudo, com o reconhecimento dos municípios como entes federativos, por meio da Carta Constitucional de 1988, o poder central também mirou nesse seu poder de influência, mediante a descentralização de programas em geral, em especial, os educacionais, e mecanismos de transferência direta de recursos financeiros. Obviamente que interessava ao governo central conquistar apoio político nas

grandes capitais e em municipalidades com poder econômico significativo ou que fossem reduto de ‘caciques políticos’ influentes no cenário nacional.

A leitura analítica de Borges (2013) nos permite entender as facetas do pacto federativo brasileiro forjado na metade dos anos 1990 e primeira década dos anos 2000, na qual a criação de políticas sociais federais impactou positivamente não apenas na atenuação da pobreza, mas também gerou recompensa eleitoral para os candidatos governistas em todos os pleitos ao cargo da presidência desde 1994.

Ainda sobre a natureza do referido pacto, Affonso (1995) conceitua-o como sendo um “intricado sistema de trocas na maioria das vezes implícito, centrado em grande parte nos fundos públicos e responsável pela sondagem dos interesses regionais e pela constituição de um espaço nacional de poder” (p. 71).

Entendemos, pois, que esses aspetos se manifestam não apenas no jogo político partidário, mas também respingam na gestão dos sistemas educacionais, questão que será retomada em capítulo posterior. Cabe, agora, abordar a descentralização no contexto da questão federativa.

### **1.1.2. Descentralização: os processos de Municipalização**

A abordagem sobre o federalismo remete-nos a outra discussão importante na investigação de nosso objeto de estudo: o debate sobre os movimentos de descentralização e desconcentração perpetrados no Estado brasileiro, sobretudo a partir da década de 1990.

De acordo com Araújo (2013), desde a Proclamação da República, em 1891, o regime federativo em nosso país caracterizou-se por orientações que oscilaram entre o fortalecimento de estruturas centralizadoras ou descentralizadoras do Estado resultando, em nosso campo de atuação – a Educação –, em políticas educacionais um tanto centralizadas. Ainda segundo seu ponto de vista, a C.F. 88 buscou encerrar essa polarização, na medida em que impulsionou, na área educacional, o movimento descentralizador, fundamentada na ideia de uma organização nacional de ensino mais equilibrada.

Abrucio (2010) também considera a descentralização a principal questão trazida pelo novo federalismo, engendrado a partir de nossa atual Carta Magna, processo esse que considera ter estimulado não apenas o repasse de recursos aos governos subnacionais, mas, precipuamente, o fenômeno da municipalização.

Apesar de a descentralização constituir aspecto característico do federalismo, ambos não caminham necessariamente juntos. Daí que essa associação é problemática e relativa, visto que “é justamente a forma das relações intergovernamentais entre as unidades subnacionais e o governo central num regime federativo que vai tipificar a atuação do Estado nacional quanto à definição de suas políticas públicas” (ARAÚJO, 2013, p. 36).

De fato, se a discussão sobre a centralização das funções político-administrativas do Estado constituiu-se em questão de estudos e “debates” no chamado período ditatorial, a partir da redemocratização, as discussões se voltam para o fenômeno da descentralização, sobretudo seus efeitos nas políticas sociais.

Segundo Arretche (2000), desde o início dos anos 1980, uma série de reformas político-institucionais redirecionaram as relações intergovernamentais em nosso país. Com a retomada das eleições diretas, em 1982, a descentralização fiscal e o reconhecimento dos municípios como entes federativos – conforme estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 – estabeleceu-se outra base federativa em nosso país. Já nos anos de 1990, observa-se a intensificação do processo de descentralização no contexto de reforma do Estado, afetando, sobretudo, as políticas sociais. Assim como ocorreu no campo da saúde, a partir desse período, o Governo Federal convocou as instâncias subnacionais a assumirem tarefas de gestão das políticas públicas sociais.

Arretche (Ibidem) enumerou três fatores que explicam o processo de repasse de responsabilidades das políticas sociais lideradas pelo poder central: (i) fatores de natureza estrutural; (ii) institucional e (iii) aqueles relacionados à ação política. O primeiro aspecto se sustenta pela confiança do governo central na capacidade de investimentos ou de gerência pelas instâncias subnacionais. Em relação ao segundo fator, a ênfase recai sobre a capacidade técnica das instituições governamentais, enquanto o último está atrelado à natureza das

relações entre Estado e sociedade, ou mesmo entre diferentes níveis de governo.

Na área da Educação, assistimos, desde os anos 1980, a um processo de descentralização de programas educacionais por parte do governo federal, acompanhado de transferência direta de recursos aos demais entes federativos, sobretudo para os municípios. Esse deslocamento de responsabilidades para o plano local, segundo Arretche (2000), na realidade consistiu em municipalizar a gestão de certas tarefas.

A partir do reconhecimento do município como ente federativo, proclamado pela Constituição Federal de 1988, estes assumiram competências e responsabilidades, na qual algumas colocam em risco a sobrevivência das municipalidades, pensando no contexto fiscal presente. Obviamente, essa problemática não é a realidade de todas as cidades brasileiras; porém, emerge como característica da maioria, em particular daquelas situadas nas regiões mais carentes economicamente.

Há quem afirme que houve aspectos positivos nos efeitos da descentralização de políticas sociais (ABRUCIO, 2010), visto que foram incentivadas inovações em diversas municipalidades, nas mais diversas áreas governamentais, a exemplo de iniciativas como o Programa Saúde na família (PSF) e o Programa Bolsa-Escola (posteriormente adotado pelo Governo Federal), além da implementação de mecanismos de controle social dos recursos públicos (Orçamento Participativo).

No entanto, o mesmo autor reflete sobre alguns desafios decorrentes do processo de municipalização das políticas no contexto brasileiro, destacando a dependência financeira ou a carência de recursos para a manutenção das ações; a fragilidade da capacidade administrativa, além de práticas de clientelismo e de concentração de poder por parte do chefe executivo municipal. A municipalização de políticas, portanto, foi um dos motes ensejados pelo processo de descentralização do Estado brasileiro, no contexto de sua reestruturação, alcançando diferentes áreas sociais, porém diferindo seus efeitos em cada uma delas<sup>36</sup>. No caso específico da área de Educação, diferentemente das áreas de saúde e da assistência social, a ação

---

<sup>36</sup> Sobre os efeitos distintos produzidos pela descentralização em áreas como saúde, assistência social e educação, ver estudo de Franzese & Abrúcio (2013), que focam, nessa discussão, os sistemas únicos de saúde e assistência social e a política de fundos na educação.

descentralizadora protagonizada pela União não foi capaz de instituir um sistema<sup>37</sup> nacional de educação.

Um dos efeitos da descentralização de políticas para o nível municipal foi justamente a municipalização do Ensino Fundamental, desejo reformista que, embora presente na década de 1920 e revigorado nos anos de 1980, materializou-se a partir da promulgação da Carta Constitucional de 1988, seguida da incorporação de Emenda Constitucional Nº. 14/96 e de legislação complementar (ARAÚJO, 2013). Essa municipalização é compreendida ora como iniciativa de municípios para expandir sua rede de ensino, ora percebida como transferência de responsabilidades de uma instância administrativa para outra, sendo esta tendência a mais valorizada no debate sobre o tema. (OLIVEIRA, 2015, p.174).

Por meio da LDBEN, foi reforçada recomendação legal para que Estados, Distrito Federal e Municípios organizassem seus sistemas próprios de ensino (arts. 17 e 18); no entanto, ressaltando que os municípios poderiam se integrar ao sistema estadual, formando assim um sistema único de educação básica (parágrafo único, art.11).

A municipalização do ensino, fenômeno decorrente<sup>38</sup> do processo de descentralização promovido pelo Estado brasileiro desde a década de 1980, cuja culminância ocorreu a partir da Reforma do Estado no contexto dos anos de 1990, reduziu consideravelmente a tendência da estadualização de matrículas no ensino fundamental ocasionando, dessa forma, o incremento substantivo de matrículas nesse nível de ensino pelas instâncias municipais. Como já sinalizamos anteriormente, o principal propulsor para essa inversão foi a implementação do FUNDEF.

Importante registrar que a municipalização do ensino ocorreu de forma gradual e distinta nas instâncias subnacionais, variando de acordo com a capacidade técnica, administrativa e financeira dos entes federativos e também do jogo político nas relações intergovernamentais (Arretche, 2000). No tocante

---

<sup>37</sup> No caso da saúde, temos, em nosso país, o Sistema Único de Saúde (SUS), enquanto que a política de assistência social é orientada segundo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sistemas esses organizados durante os anos 1990.

<sup>38</sup> Oliveira (2015) adverte que o argumento em prol da descentralização se assenta em uma ideia dúbia, já que é possível que se ocorra processo de municipalização, sem que o poder seja necessariamente descentralizado. Em outras palavras, pode ocorrer a descentralização da política ou do programa, simultaneamente à centralização das decisões ou do poder nas mãos de um ente federativo, de um poder executivo ou em um representante/grupo político.

a esse último aspecto, segundo a pesquisadora, considerando que a descentralização pode assumir forma de municipalização ou estadualização, é necessário apreciar três modos de influência nessas relações: (i) aquelas tecidas entre o governo federal e os Estados; (ii) as que envolvem o governo federal e os municípios e (iii) as relações que ocorrem entre os governos estaduais e os municípios.

Em vários estados brasileiros, o fenômeno da municipalização do Ensino Fundamental ocorreu parcial ou integralmente, visto que esteve condicionado aos processos de negociação política entre os entes federados. Há estados, a exemplo de São Paulo, onde o processo de municipalização foi intensificado; porém, em outro extremo, há aqueles em que esse evento ocorreu gradualmente, sobretudo priorizando as séries iniciais deste nível de ensino, como foi o caso do Piauí<sup>39</sup>.

Esse fenômeno da municipalização das matrículas no Ensino Fundamental, decorrente da implementação do FUNDEF, pode ser analisado como “uma corrida antecipada dos municípios por matrículas, com vistas a aumentar suas receitas” (Sales e Silva, 2013).

Segundo relato do ex-ministro da educação do Governo Cardoso, Paulo Renato de Souza (2005), os impactos positivos do FUNDEF foram percebidos nos municípios das regiões mais pobres do país, sendo crescentes ao longo da vigência deste fundo. Além do financiamento do Ensino Fundamental, que incrementou a receita dos municípios, seus efeitos contábeis também foram sentidos na remuneração dos professores, sobretudo na Região Nordeste, onde se verificou um maior percentual de aumento salarial.

Analisando o outro lado da questão, considera-se que a municipalização do ensino, via FUNDEF, significou não exatamente descentralização, mas desconcentração, compreendida como “a delegação de responsabilidades administrativas às esferas inferiores dentro da instância governamental” (SOUZA, 2002, p. 96). Para esse autor, a descentralização, tal como fora efetuada na educação brasileira dos anos 1990, consistia em uma das tentativas

---

<sup>39</sup> Segundo Sales e Silva (2013), em relação ao caso do Piauí, foi observado um influxo de municipalização nas séries iniciais do Ensino Fundamental, entre os períodos de 1997 a 2010, quando a taxa de matrículas no nível municipal passou de 67,2% ,naquele ano , para 85,4% neste último. Já em relação às séries finais, segundo análises desses autores, ocorreram variações no recorte temporal estudado, ora apresentando crescimento, ora indicando redução.

de modernizar a gestão pública (educacional), alicerçada nas ideias de democratização e controle social dos recursos públicos pela comunidade educacional/escolar.

Na realidade, o ideário da descentralização foi um dos reflexos da Reforma do Estado brasileiro levada a cabo nos anos 1990, acompanhada também por práticas de privatização e controle dos resultados, mediante instituição de sistemas de avaliação externa (FERREIRA, 2009).

Conforme dito anteriormente, a descentralização de ações por parte do governo federal foi uma marca da política educacional nas gestões presidenciais de FHC (1995-1998/ 1999-2002), na qual a referida esfera administrativa transferiu responsabilidades na oferta de programas educacionais para as instâncias subnacionais, ao mesmo tempo em que repassou para a iniciativa privada ou organizações da sociedade civil tarefas que antes cabiam ao próprio Estado.

A justificativa por políticas de descentralização proferida pelo próprio ministro da educação à época, Paulo Renato de Souza (2005), era de que tal ação poderia frear o desvio de recursos públicos repassados pelo governo federal aos Estados e municípios, reduzindo, portanto, a corrupção. Para tanto, era necessário despertar o interesse e fomentar o papel fiscalizador por parte da comunidade local, mediante organização de conselhos de controle social dos recursos públicos.

Segundo Ferreira (2009), a tendência a ações descentralizadas também perdurou no governo Lula, visto que em sua gestão foram elaborados mecanismos gerenciais e adotadas estratégias políticas de convencimento de governantes estaduais e municipais para a adesão “voluntária” ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Em sua percepção, essa outra forma de gestão das políticas educacionais “define as políticas no nível central, e a descentralização ocorre na implementação ou execução local, por meio de contratos e/ou parcerias entre o governo nacional e os subnacionais” (Idem, p. 263).

Outra ideia imputada ao processo de descentralização de políticas no contexto de Reforma do Estado diz respeito ao fortalecimento da gestão pública por meio da governança, considerada como uma solução gerencial estratégica que estimula arranjos locais de desenvolvimento da ação pública, rompendo com

a lógica tradicional – verticalizada e hierarquizada – de governar. (OLIVEIRA, 2009).

De acordo com Shiroma & Evangelista (2014), esse modelo de gestão pública remete às transformações no ato de governar, incorporando novas formas de controle e instrumentos de governação. Com o argumento de melhoria da eficiência da ação governamental, este modelo gerencial fomentou o estabelecimento de parcerias entre Estado e organismos da sociedade civil, pregando o fortalecimento de ideias como responsabilidade social, empoderamento e protagonismo local.

Ainda de acordo com as autoras referenciadas, a intensificação das parcerias público-privadas ou a expressiva participação de organizações da sociedade civil, de certa forma, não significou a retirada total da atuação do Estado na provisão de políticas; ao contrário, seu papel continuou sendo exercido, porém assumindo não mais um caráter exclusivo de provedor de políticas sociais, mas de regulador de tais políticas.

A atuação conjunta entre Estado e Sociedade Civil na condução das políticas públicas, pressuposto ideológico do neoliberalismo de Terceira Via, possibilita que se criem as redes de governança responsáveis pelo gerenciamento dessas políticas. Na realidade, nessa estratégia gerencial de governo, ao buscar remodelar a sociedade civil, redefinem-se as obrigações estatais, reformando o próprio Estado (SHIROMA & EVANGELISTA, 2014).

Em síntese, conforme evidenciamos até o momento, o processo de descentralização de políticas públicas, intensificado com a Reforma do Estado, constituiu-se como exemplo do redirecionamento nos modos de gestão dessas políticas. Nessa perspectiva, a natureza, a intencionalidade e as disputas conceituais na formulação das políticas educacionais merecem destaque neste trabalho, sendo, portanto, discutidas na próxima seção deste capítulo.

## 1.2. FORMAS E REFORMAS NAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS: PROJETOS EM DISPUTA

Como adverte Abrucio (2010), qualquer que seja o desenho federativo adotado, ele produz efeitos na organização dos governos e nas formas como

eles respondem aos cidadãos, assim como afeta também a formulação e a execução de políticas públicas.

Considerando que programas e/ou projetos constituem a materialidade das políticas educacionais, neste estudo compreendemos a sua formulação como resultante de embates políticos e ideológicos entre diferentes frações de classe, no âmbito do Estado capitalista.

As políticas educacionais, percebidas também como uma das políticas sociais derivadas de interesses em disputa entre classes ou frações de classe não são imutáveis, sendo, portanto, passíveis de reformulações e de redirecionamentos a serem feitos por seus idealizadores e executores.

Outro ponto igualmente significativo na compreensão dessas políticas específicas diz respeito à sua formulação, de tal modo que nem sempre o que se encontra definido no plano documental ou legal implica sua materialização na prática. A formulação de uma política pode, portanto, sofrer modificações ao longo de suas fases, e ser reinterpretada na realidade concreta. Nesse contexto, Ball & Mainardes (2011) aprofundam essa discussão evidenciando, entre outros aspectos, a capilaridade transnacional que assumem as políticas no campo da Educação, cujo planejamento ou concepção não podem ser restritas ao Estado-nação, ou a suas divisões geográficas.

Como dissemos anteriormente, as prescrições do Banco Mundial (BM) inspiraram a definição das políticas econômica e social dos países recebedores de seus investimentos. Conforme análises feitas por Pereira (2014), a carteira de empréstimos do BM se deu pela vinculação de suas ideias à formulação e ao redirecionamento da política econômica dos países clientes, com impacto direto nas políticas sociais, a exemplo do que ocorreu em países da América Latina, incluso o Brasil.

O estudo de Shiroma; Garcia e Campos (2011) constatou, por meio de análise documental e empírica sobre as reformas educacionais latino-americanas, a aproximação existente entre os aspectos delineados nas recomendações dos organismos multilaterais e as ações reformistas encaminhadas por governos locais. No entanto, essas orientações são adaptadas ao/no contexto local, não sendo necessariamente materializadas na sua essência, mesmo porque enfrentam resistências de movimentos educacionais opositores a essas reformas.

Na correlação de forças que perpassam as ações reformistas, o grupo que se pretende hegemônico utiliza-se, dentre outras estratégias, do poder do discurso na busca pelo consenso e convencimento de suas ideias (SHIROMA, GARCIA E CAMPOS, 2011). Esse discurso, quando não veiculado pela imprensa ou pelas mídias em geral, torna-se “público” por meio da divulgação de diferentes tipos de materiais impressos (documentos, relatórios, cartilhas, artigos de opinião, folders).

Na realidade brasileira, o caráter relacional do Estado brasileiro com os segmentos empresariais vem se tornando cada vez mais vigoroso, especialmente após a criação, em 2005, do movimento chamado Todos pela Educação (TPE), organizado com vistas a elaborar “propostas e enunciados para reorientar a Educação Básica do país” (MARTINS, 2008, p. 4). Esse autor considera que a atuação do empresariado na educação brasileira não é questão recente, já que, ao longo da nossa história, esse segmento buscou demarcar seus interesses, sobretudo no campo da legislação e em espaços educativos peculiares à sua visão educativa.

Shiroma; Garcia e Campos (2011) argumentam que a atuação desse movimento induziu a formação de uma agenda para a proposição de políticas educacionais brasileiras, notadamente direcionadas à escola pública. Para tal fim, ao longo dos anos 1990 e também nos anos 2000, diferentes fundações e organizações ligadas ao TPE promoveram eventos e elaboraram publicações, analisando a situação educacional do país, propondo mudanças e recomendações aos governos, atuando, dessa forma, como intelectuais orgânicos da classe empresarial na elaboração de políticas educacionais.

A relação do Estado brasileiro com as proposições do referencial de qualidade defendido pelo TPE adquiriu materialidade com a apresentação à sociedade brasileira, pelo MEC, do Plano de Desenvolvimento da Educação em 2007, durante o Governo Lula, documento esse que reforça as teses educacionais de autoria empresarial. (SHIROMA, GARCIA, CAMPOS, 2011). Propostas como monitoramento de indicadores educacionais e intenso envolvimento da comunidade escolar (alunos, gestores escolares, professores, pais) nas atividades e nas decisões da escola são algumas das orientações empresariais endossadas no PDE.

Importante ressaltar, baseados no estudo das autoras anteriormente citadas, que as táticas dos grupos empresariais direcionadas à formulação de políticas educacionais nos anos 2000 diferem das proposições formuladas na década de 1990. Se, nesse período, a essência das demandas do empresariado preconizava a não interferência direta do Estado nos investimentos educacionais, potencializando os investimentos privados na educação pública, no contexto dos anos 2000, a estratégia e o discurso empresarial redesenham outro papel a ser assumido pelo Estado, considerando-o como principal encarregado da Educação. Para tanto, defendem o incremento dos recursos financeiros para esse setor, por parte do Poder Público, como forma de garantir uma educação considerada por eles como sendo de qualidade.

Em síntese, as influências do TPE na proposição de políticas educacionais para a escola pública se consubstanciam também por meio de discursos e de ideias-força que, de modo estratégico, buscam a difusão de uma nova visão educacional com vistas a ser incorporada pela sociedade civil. Sendo assim, o discurso político do TPE apresenta-se como uma “liturgia da palavra” (SHIROMA, CAMPOS, GARCIA, 2011) ao propor mensagens direcionadas à comunidade escolar, também responsabilizada pela educação eficaz. Em outra dimensão, a proposição do movimento empresarial objetiva o que as mesmas autoras denominaram de “conversão das almas”, ou seja, buscam a modificação de comportamento dos “atores” da escola, concebendo-os como protagonistas na resolução das questões escolares e não “meros espectadores”.

As temáticas do regime de colaboração e da educação em tempo integral interessam muitíssimo ao TPE, tanto que, em relação à primeira, formularam uma proposta “alternativa” – arranjos de desenvolvimento da educação, incorporadas no PDE e no PNE 2014-2024 e, na segunda questão, conceberam-na como caminho para a educação de qualidade, apoiando e premiando iniciativas escolares de tempo integral em diferentes lugares do país, aspectos esses abordados nos capítulos seguintes.

Retomando nossa compreensão acerca das políticas educacionais no contexto brasileiro, cabe referenciar o estudo de Algebaile (2009). Em sua análise, a reforma educacional dos governos de FHC, observadas suas ligações com a política social, transmudou a política educacional em uma política escolar, com a finalidade de moldar institucionalmente essa instituição a novas

atribuições consideradas estratégicas naquele contexto econômico e político. Para tanto, tal reforma estimulou a expansão da oferta educacional, acompanhada do 'robustecimento da escola' que, com efeito, transformou-se em "uma espécie de posto de realização de ações assistenciais, de caráter compensatório, englobando programas governamentais e ações voluntárias" (p. 25).

Ainda segundo a autora anteriormente referenciada, à escola, instituição alvo das políticas educacionais dos anos 1990, incorporaram-se "novas tarefas", ampliando seu raio de atuação no campo social, atuando na distribuição de benefícios sociais, na articulação com programas de saúde e alimentação, assim como na prevenção e na proteção social de sujeitos em situação de vulnerabilidade.

Para Oliveira (2002), as reformas educacionais realizadas, sobretudo nessa década, impactaram também a organização escolar, fomentando outras concepções e práticas sobre ensino, gestão, currículo e avaliação.

A redefinição das funções escolares no período anteriormente destacado – década de 1990 – desenvolveu-se em um contexto amplo, notadamente de reestruturação produtiva capitalista, que, por meio de estratégias, como a reconfiguração do papel da educação com vistas ao desenvolvimento econômico e tecnológico mundial e a propalada modernização da máquina estatal, almejavam a inserção de países na globalização econômica.

No Brasil, compromissos assumidos pelos governos presidenciais na agenda internacional – Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em 1990, na Tailândia, e Conferência de Nova Dehli, no ano de 1993 –, resultaram em ações por parte do Estado (com chamamento também à sociedade civil) no sentido de promover a equidade social, perfazendo, assim, outra política educacional brasileira.

O planejamento das ações esteve expresso no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), apresentado pelo então Ministro da Educação e do Desporto, Murílio de Avellar Hingel, durante o governo de Itamar Franco. A ideia subjacente nesse Plano era a ampliação do acesso à educação e, posteriormente, a universalização da educação obrigatória (Ensino Fundamental). No entanto, o governo ressaltava que o "objetivo mais amplo é assegurar, até o ano de 2003, a crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos

de aprendizagem que atendam a necessidades elementares da vida contemporânea” (BRASIL, 1993).

No ano de 1994, durante a Conferência Internacional de Educação, na cidade suíça de Genebra, o governo brasileiro apresentou à comunidade internacional um balanço das ações por ele desenvolvidas, visando o cumprimento dos acordos assumidos em âmbito internacional. Segundo o Relatório Desenvolvimento da Educação 1992-1994, três ações receberam destaque, dentre o conjunto de planos e programas executados pelo governo federal: (i) o Plano Decenal de Educação para Todos – destinado à reparação da Educação básica no país; (ii) o PRONAICA – assentado teoricamente na filosofia da Atenção Integral; e (iii) aqueles direcionados à assistência estudantil – merenda escolar, material didático-escolar, transporte escolar, saúde do escolar, e biblioteca escolar (BRASIL, 1994).

Segundo Oliveira (2002), o propósito do dito Plano Decenal foi efetivar, no Brasil, a reforma educacional assentada nos acordos assumidos pelo governo na Conferência de Jomtien, iniciativa essa que, segundo o autor, somada a outras no governo de Itamar Franco, não passaram de projetos restritos ao papel. A esse respeito, Saviani (1999) afirmou que sua formulação buscou atender as recomendações internacionais para a obtenção de financiamento educacional, em particular, aquelas sublinhadas pelo Banco Mundial.

Apesar da inoperância das investidas governamentais do Governo de Itamar Franco que caracterizam a política educacional naquele contexto, logrou-se êxito no processo de mobilização nacional em torno da elaboração desse Plano Decenal e da realização da Conferência Nacional de Educação para Todos, cujas proposições estavam sintonizadas com as orientações da agenda internacional (VIEIRA & FARIAS, 2003).

Os governos subsequentes recorreram à participação de especialistas em questões educacionais, embora de diferentes maneiras, sobretudo, no que tange a elaboração de políticas, que por vez, ensejaram reformas. Shiroma, Moraes e Evangelista (2007), analisando a gênese da política educacional dos governos de FHC, indicam que sua materialidade se fez presente por meio da aprovação de um conjunto de leis, pelo financiamento de programas educacionais e por uma gama de ações não governamentais, empreitadas operadas com a participação de vários especialistas em análises de reformas curriculares, fóruns,

reuniões técnicas, e na divulgação midiática das iniciativas educacionais de seu governo.

Como disse Paulo Renato de Souza – que conduziu o Ministério da Educação ao longo dos dois mandatos presidenciais de Cardoso – a partir de 1995, ocorreu um redirecionamento da política social brasileira, que se antes fragmentada, centralizada e burocratizada, passa agora a se destinar ao conjunto da sociedade, mediante interação entre o Estado e a sociedade:

Para estabelecer o vínculo com a sociedade, a política social necessita apoiar-se em três pilares básicos: informação, avaliação e comunicação. [...] adotar esse tripé equivale a fazer um chamado definitivo e claro para que a sociedade venha a ser parceira do governo como sujeito na definição e na implementação da política social, deixando de ser um objeto (SOUZA, 2005, xxiii).

Ainda segundo o ex-ministro da Educação, várias iniciativas foram formuladas no sentido de promover a participação da sociedade organizada nas políticas públicas direcionadas à Educação. Ora, em verdade, esse chamamento do ministro, porta-voz do governo FHC, correspondia à ideia de parceria e compartilhamento das responsabilidades do Estado com a sociedade – gênese da Reforma do Estado realizada durante esse governo.

Na percepção de Montañó (2007), a publicização, ideia força de Bresser Pereira para postular maior eficiência e governança ao aparelho estatal, foi, na realidade, a designação ideológica mascarada de repasse de questões públicas da competência estatal para o terceiro setor (sociedade civil). Nessa perspectiva, segundo Shiroma, Moraes, Evangelista (2007).

Por meio de entidades públicas não governamentais, o Estado convoca a iniciativa privada a compartilhar as responsabilidades pela educação, reafirmando a velha tese da social-democracia de que, se a educação é uma questão pública, não é necessariamente estatal. (p. 97).

A busca pelo consenso em torno da política educacional do governo Cardoso por parte da sociedade foi operada intensivamente pelas campanhas publicitárias veiculadas pelas mídias. Para tanto, criou-se uma assessoria de comunicação, no âmbito do Ministério, e uma central de atendimento ao usuário – 0800, sendo este considerado um canal de ouvidoria e comunicação com a sociedade. Os investimentos na comunicação social, portanto, representaram

uma das estratégias do Ministério da Educação para o êxito na implementação da política social, que, se por um lado, serviu como mecanismo para aprovação de suas ações direcionadas à Educação por parte da sociedade, por outro, significou o cerceamento das interlocuções das corporações profissionais ou entidades sindicais do setor educacional. Nas palavras do ex-ministro, “a política social brasileira passou a ser orientada para estabelecer uma interação entre Estado e sociedade, evitando explicitamente as mediações corporativas, partidárias ou clientelísticas” (SOUZA, 2005, xxiii).

Esse caráter relacional do Estado com setores da sociedade civil na busca pelo consentimento de seu projeto educacional e de nação também foi marca dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT). Justificando tal afirmação, o professor Mauro Iasi (2017) nos diz que o referido partido

[...] organizou o consenso em torno de uma alternativa que garantia patamares de acumulação de capitais e o apassivamento dos trabalhadores nos limites da ordem burguesa em troca de dois aspectos essenciais: o emprego e capacidade de consumo para os empregados, programas sociais compensatórios, focalizados e neoassistenciais, para os miseráveis. (p. 311).

Assim como nos governos de FHC, um conjunto de organizações sociais e entidades empresariais também passaram a atuar fortemente na política educacional dos Governos Lula e Dilma, sobretudo após a criação do Movimento Todos pela Educação, anteriormente mencionado. Por outro lado, foram criados ou mantidos espaços de participação dos movimentos sociais, a exemplo das Conferências de Educação – mecanismos importantes para o debate sobre os rumos da educação no país – e criação de coordenadorias ou secretarias específicas, no âmbito do MEC, objetivando a proposição de políticas educacionais a determinados segmentos outrora excluídos.

Convém dizer, reportando-nos à reflexão feita por Iasi (2017), que a postura assumida pelo Estado durante os governos petistas, sobretudo no mandato de Lula, foi de apaziguamento dos conflitos sociais, mediante atendimento dos interesses das classes ou frações de classe confrontantes sem, contudo, atuar no sentido de extirpar o poder hegemônico da classe considerada dominante. Esse posicionamento do Estado brasileiro nos remete a pensar sobre a contradição do papel econômico assumido pelo Estado capitalista, na visão de Poulantzas, que “consiste em ter de dar respostas aos interesses da

classe dominante, em especial de sua fração hegemônica e, concomitantemente, responder às demandas polarizadas pela luta das classes exploradas” (NEVES, 2010, p.102).

Diante dessa discussão, questionamos: em quais interesses e ideias se assentam as políticas educacionais que formularam, dentre outras ações, programas federais de educação em tempo integral?

### **1.2.1. Políticas educacionais e educação pública: Quando outras questões emergem**

A discussão teórica feita na seção anterior abordou a ocorrência de disputas existentes no âmbito do Estado e da sociedade civil na formulação e definição de políticas educacionais. Os projetos são divergentes e reveladores de interesses difusos entre as classes ou suas frações e se confrontam no interior do Estado capitalista.

No caso brasileiro, conforme sinalizamos anteriormente, a formulação de políticas sociais observadas nas últimas décadas, sobretudo a partir dos anos 1990, possui estreita relação com o movimento internacional de reestruturação produtiva do capital. A subordinação da política social à política econômica foi acentuada nesse período, ocasionando outras relações do Estado com a “questão social” (dentre elas, o papel social da escola).

A formulação de políticas educacionais, característica desse período, também se situa no contexto de Reforma do Estado, com a consequente redefinição dessas políticas, tanto em nível conceitual, quanto no aspecto prático. Nesse processo de transformações teórico-práticas, as políticas sociais adotaram aspectos ligados à focalização, territorialidade, intersetorialidade, redução da pobreza e proteção integral, transformando-as em ações destinadas ao seu público-alvo.

A focalização foi uma das características de destaque das políticas neoliberais empreendidas pelos governos presidenciais, representando forte tendência, no caso brasileiro, como pode ser observada nas ações dos governantes que estiveram à frente do Estado, particularmente no período em destaque neste trabalho de tese ,1988-2016.

Como contraponto à lógica da universalização das políticas, na compreensão de Algebaile (2009), o princípio da focalização ensejou outra estratégia governamental, materializada agora na elegibilidade de critérios (indicadores socioeconômicos) ou estabelecimento de um público-alvo para o incremento dessas políticas. Inevitavelmente, as ações miram os segmentos populacionais mais pobres, enfocando aqueles que se encontram em situação de extrema pobreza. A concretude desse princípio de focalização, característico das políticas sociais na década de 1990, assim como nos anos 2000, fez-se presente por meio da implementação de programas de transferência de renda, com destaque para o PETI, o Programa Bolsa Escola, complementa a referida autora.

A intersectorialidade também é marca da redefinição na gestão das políticas sociais, na década de 1990, alicerçada na pretensão de busca pela eficiência e pela articulação de ações de diferentes setores ou instituições, em prol do êxito de uma política pública, produzindo, dessa forma, outros arranjos institucionais, a exemplo da integração de secretarias administrativas no âmbito da gestão pública. No campo acadêmico, um conceito de intersectorialidade comumente referenciado se refere ao empregado por Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997), que o compreendem “como a articulação de saberes e experiências no planejamento, na realização e na avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social” (p. 24).

Para Inojosa (1998), a intersectorialidade pode ser entendida como outro paradigma organizacional de gestão governamental, que busca introduzir ações de planejamento e de avaliação participativas e articuladas, de modo a promover a inclusão de grupos desprovidos das necessidades sociais básicas, bem como a elevação da melhoria de sua qualidade de vida. Nesse modelo de organização governamental, as secretarias ou departamentos de áreas de conhecimento específico tendem a ser substituídas por outras, cujo raio de atuação se circunscreve ao território onde está localizada a política em questão, promovendo o desenvolvimento de ações e de serviços de governo com vistas à melhoria das condições de vida da população residente naquelas áreas delimitadas.

Junqueira (1998) afirma que o conceito de intersetorialidade emerge como opção para a solução integrada dos problemas que afetam os cidadãos, atacando-os na sua totalidade. Para tanto, é necessário considerar as necessidades individuais e coletivas dos grupos populacionais, bem como o espaço geográfico onde estes vivem para que se possa elaborar ações e/ou soluções que satisfaçam suas demandas, não mais de forma fragmentada, mas integradas. Ainda de acordo com essa autora, esse conceito não se dirige somente às políticas sociais: ele possui interlocução com outras dimensões da cidade, a citar a infraestrutura e o meio ambiente, que, por sua vez, influenciam a sua organização e a dinâmica das relações entre os diferentes segmentos sociais que nela habitam.

Nessa perspectiva, intersetorialidade e descentralização, na visão de alguns autores (JUNQUEIRA, INOJOSA, KOMATSU, 1997; JUNQUEIRA, 1998) são conceitos que estão interligados e que, portanto, indicam outro modelo de gestão das políticas públicas destinadas, sobretudo, aos governos locais (municípios).

De acordo com Junqueira (1998), além de direcionar ações mais integradas por parte do aparelho estatal, possibilitando a otimização dos recursos disponíveis no atendimento às demandas da população residente em um território sob sua jurisdição, em um modelo organizacional respaldado na intersetorialidade, a intervenção municipal deve considerar as especificidades dos grupos populacionais e os espaços onde estes vivem ou trabalham. Sendo assim, além do reconhecimento das necessidades básicas e diversas dos contingentes populacionais, faz-se necessário intervir no espaço geográfico onde residem, com vistas à melhoria da qualidade de vida dos munícipes. Nessa perspectiva, “o critério geográfico, do território, ocupa um lugar particular, pois é aí que as pessoas vivem e interagem com seu meio. Esse critério, combinado com aquele dos grupos populacionais, determina formas de agir e serviços” (p. 15).

Dessa forma, segundo Canário (2004), conceitos como território e territorialização ocupam, cada vez mais, posição de destaque nas discussões sobre a política educativa, amparados em três razões fundamentais: (i) pela constatação da crescente ingovernabilidade dos sistemas escolares; (ii) pela problematização da hegemonia e monopólio escolar e (iii) pela relação com a

globalização, ao nível local, da política educativa. De fato, essa afirmação do autor se refere à análise feita sobre a criação dos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, no ano de 1996, em Portugal, que consistia numa política educativa com a finalidade de “promover a integração social de populações socialmente mais fragilizadas” (p. 48), combatendo a exclusão social.

A vertente territorial não é exclusiva das políticas educativas brasileiras<sup>40</sup>; porém, faz-se presente em políticas especiais, implementadas em estados e municípios, no período de 1980/1990, e nos anos 2000. Na compreensão de Cavaliere (2014), teoricamente essa abordagem parte do pressuposto de que “as configurações geográficas não apenas seriam locais onde se manifesta a desigualdade, mas elas também produziram a desigualdade” (p.155).

Compreendemos que, assim como a intersectorialidade, a ideia da territorialidade das políticas busca a redefinição da gestão das políticas públicas, na medida em que descentraliza e focaliza os problemas ou as demandas dos grupos populacionais mais vulneráveis, situados em um tempo /espaço delimitado. O argumento para a adoção de tais pressupostos pelos governantes se justifica pela eficiência das respostas a serem dadas pelo Poder Público aos problemas identificados no território, e a possibilidade de ampliação do canal de participação da população local no gerenciamento de tais políticas.

Às políticas de territorialização no contexto brasileiro também foram acrescentados outros ingredientes, nas últimas décadas, a exemplo do combate à pobreza e à vulnerabilidade social de sujeitos que vivem à margem da sociedade. No campo educacional, tem sido cada vez mais frequente a implementação de políticas de natureza intersectorial e territorial, que associam educação e pobreza e/ou vulnerabilidade social, como estratégia para a superação das desigualdades educacionais que marcam historicamente nosso país. Ao longo dos anos, essas políticas vêm sendo remodeladas, incorporando outros critérios de atendimento dos sujeitos, ou dos locais pré-selecionados.

Em países de capitalismo periférico, como os sul-americanos, a questão da pobreza foi objeto de atenção de políticas por parte dos governos, sobretudo

---

<sup>40</sup> O aspecto territorial das políticas educacionais também se fez presente na França, desde a década de 1980, com as chamadas Zonas de Educação Prioritária (ZEPs). Considerada uma política de discriminação positiva, “essa política visa a territórios, ou mais exatamente, escolas localizadas em territórios escolhidos em função de critérios socioeconômicos e escolares” (ROCHEX, 2014, p.134-135).

nos anos 1990. Atendendo as recomendações de organismos internacionais esses países assumiram o compromisso da redução dos níveis de pobreza que, no plano micro, poderiam colocar em risco a ordem social e a própria acumulação de capital. Nesse sentido, esforços mínimos, a exemplo de programas de distribuição de renda para os mais pobres, foram criados, visando retirar indivíduos da situação de extrema pobreza em que viviam. No caso brasileiro, os governos que assumiram a presidência do país ao longo do período em destaque neste trabalho, realizaram ações com vistas a gerenciar as problemáticas da pobreza e da vulnerabilidade social.

Segundo Algebaile (2009), na gestão de Itamar Franco, a questão da pobreza foi abordada por meio do chamado Plano de Combate à Fome e à Miséria, que requeria a mobilização da sociedade. A participação social no enfrentamento dessa questão também foi propalada nas gestões de Fernando Henrique Cardoso, tanto que se criou, em 1995, o Programa Comunidade Solidária – iniciativa que objetivava a realização de ações entre governo e sociedade destinadas aos mais brasileiros necessitados, com intuito de combate à fome e a pobreza e que, mais tarde, se integraria a outros programas de transferência de renda criados por esse governo.

Na gestão petista dos governos Lula e Dilma Rousseff, também foram destaque ações no sentido de erradicar a extrema pobreza por meio da inclusão social, a exemplo da criação do Programa Fome Zero<sup>41</sup> e do Programa Bolsa Família, ambos surgidos em 2003; e do Plano Brasil sem Miséria<sup>42</sup>, gestado em 2011.

No intuito de alcançar os objetivos dessa política social residual baseada no combate à pobreza e a vulnerabilidade social dos mais necessitados, os governantes mobilizaram a escola para o cumprimento dessa tarefa, motivados pela ideia de que “a educação escolar figuraria como estratégica para a redução da pobreza e a promoção de melhores níveis de vida e de maior sustentabilidade econômica” (ALGEBAILLE, 2009, p. 266).

---

<sup>41</sup> Lançado na cidade piauiense de Guaribas.

<sup>42</sup> Programa coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em articulação com outros ministérios, a citar o Ministério da Educação. Foi estruturado por meio de três eixos, a saber: i) garantia de renda para alívio da pobreza; ii) acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

A escola, portanto, passou a ser uma espécie de 'posto avançado do Estado', de caráter compensatório, possibilitando a materialização de sua política de assistência voltada aos mais pobres, e, por outro lado, redefinindo suas funções educativas, que passam a figurar em um plano secundário, tendo em vista o papel assumido na gestão da pobreza (ALGEBAILLE, 2009).

Segundo Cararo (2015), a ampliação da jornada escolar também assumiu uma função essencial nas ações de combate à pobreza e de precaução às situações de vulnerabilidade social no contexto brasileiro recente, até porque essas problemáticas têm sido utilizadas como critérios para a inserção de crianças e adolescentes em programas de educação escolar em tempo integral, condicionalidades que, ainda segundo a autora, geram tensões típicas das políticas sociais do capitalismo contemporâneo.

No cenário educacional brasileiro, ações governamentais que associam a educação escolar ao combate à pobreza e à vulnerabilidade social buscam ainda a proteção integral de crianças e adolescentes, resguardando seu desenvolvimento integral. Para tanto, utilizam como referência legal, a Lei nº. 8.069/1990, conhecida por ser o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), considerada o marco para o desenvolvimento de políticas direcionadas a esse público-alvo ao longo dos anos 1990 e anos 2000.

De acordo com Sobrinho e Parente (1995), as políticas sociais empreendidas ao longo dos anos 1990 estabeleceram crianças e adolescentes como público-alvo prioritário, respaldadas na Constituição Federal de 1988 e em acordos firmados pelo governo brasileiro na agenda internacional. Nesse sentido, foram programadas diversas ações integradas nos campos da educação, saúde, assistência social e promoção social, com vistas a assegurar a melhoria das condições de vida desse segmento populacional.

Em termos de ações prioritárias, foi o PRONAICA considerado o carro chefe das ações governamentais para o cumprimento dos acordos internacionais de proteção à infância e à adolescência, assumidos pelo governo brasileiro, durante a primeira metade da década de 1990. Posteriormente, nos anos 2000, são elaboradas outras iniciativas federais - como o Programa Escola Aberta (2000), Programa Escola que Protege (2004), Ações Educativas complementares (2006) e o Programa Mais Educação (2007), cujos objetivos foram direcionados à proteção contra a vulnerabilidade social. Esses programas

traziam indicativos sobre as responsabilidades governamentais em suas etapas de implementação e operacionalização, quase sempre referenciando regime de colaboração, cooperação, coordenação e formas de colaboração.

Como afirmam Cassini & Nascimento (2018), as políticas federais direcionadas aos governos locais, consideradas erroneamente como fortalecimento do regime de colaboração, na medida em que são concretizadas, seja pela via da coordenação federativa ou formas de colaboração, constituem-se, em verdade, como políticas de indução federal. A partir dessa afirmativa, entendemos ser importante problematizarmos esses conceitos que perpassam as relações intergovernamentais em um Estado federativo como o Brasil, exercício esse a ser feito no próximo capítulo.

## **CAPÍTULO II – QUESTÃO FEDERATIVA E EDUCAÇÃO ESCOLAR: REGIME E FORMAS DE COLABORAÇÃO**

Nesta parte do estudo, movemo-nos no sentido de compreender a problemática que envolve as relações intergovernamentais na questão federativa e suas implicações na área educacional. Para fins de nossa investigação, buscamos resgatar a discussão acerca dos movimentos perpetrados pelo Estado e pela sociedade civil na proposição e institucionalização do regime de colaboração em educação, ou em sua camuflagem, por meio de ações e práticas melhor definidas como formas de colaboração. Cientes da amplitude do debate, sintetizamos os principais posicionamentos sobre o tema, atentando para os distintos pontos de vista.

Na incursão teórica aqui realizada, consideramos o movimento de correlação de forças entre setores ligados ao Poder Público estatal e segmentos ligados à sociedade civil, nas tentativas de regulamentação do regime de colaboração em educação pela via da legislação complementar, por um lado ou, por outro, pela via da materialização de práticas de gestão intermunicipal que se autodenominam regime de colaboração, a exemplo dos arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs).

Ao longo do capítulo, buscamos interpretar esse debate no contexto de lutas entre as frações de classe pela conquista do Estado e, notadamente, do exercício do poder de classe. Como bem frisou Poulantzas (1980), onde existe segregação de classes, há embates e poder de classe, dando existência também ao Estado— o poder político institucionalizado.

Ganzeli (2013), por exemplo, adverte que a discussão sobre o regime de colaboração na área educacional trava-se mediante proposições opostas e que estão em disputa: de um lado, os que defendem a construção de uma política de Estado; de outro, os que reforçam a política de governo no atendimento educacional. Ainda segundo o autor, os signatários da primeira concepção defendem uma formulação jurídica que regulamente o mais explicitamente as atribuições de cada instância governamental, no que tange ao cumprimento do direito à educação, enquanto na segunda perspectiva, seus defensores postulam a criação de agendas governamentais que incorporem as demandas

educacionais, sendo secundária a questão da necessidade da regulamentação do referido regime.

A discussão apontada pelo autor supracitado e traduzida no embate entre *políticas de Estado* e *políticas de Governo*, a nosso ver, tem sido recorrente na formulação e na operacionalização das políticas sociais no caso brasileiro, e, mais especificamente, nas políticas educacionais, refletindo-se também nos debates acerca da ampliação da jornada escolar para o tempo integral. Nesse contexto, convém lembrar que a dualidade de concepções em torno do tema revela discussões que, aludindo ao pensamento de Antônio Gramsci, ora se caracterizam como ‘pequena política’ ou como ‘grande política’. Esta, por sua vez, remete a questões ligadas ao Estado, desde sua gênese até sua funcionalidade, enquanto aquela restringe a discussão para questões mais pontuais e corriqueiras, no interior dessa instituição.

No centro desse embate, compreendemos aqui o regime de colaboração como política de Estado, fortalecedora do pacto federativo brasileiro e promotora de políticas públicas que assegurem, especificando o nosso caso, o direito à educação e o combate às desigualdades educacionais no território brasileiro. Nesse entendimento, acrescentamos ainda que sua concepção e materialização pressupõem a articulação entre aspectos legais, financeiros e operacionais, sem desconsiderar o debate político da questão.

## 2.1. REGIME DE COLABORAÇÃO NO DEBATE ACADÊMICO

Dentre as várias questões debatidas no campo da educação, uma que merece destaque diz respeito ao pacto federativo, notadamente a matéria sobre o regime de colaboração, problemática ainda não resolvida no contexto da gestão educacional brasileira.

No debate conceitual a esse respeito, encontramos compreensões distintas – e por vezes antagônicas – adotadas pelos pesquisadores. No entanto, sobressai nessa discussão o entendimento de que se faz necessária a regulamentação dessa forma de relação intergovernamental, em lei complementar, conforme previsto na Constituição de 1988 (Araújo 2010, 2013; Luís Araújo, 2014; Ganzeli, 2013; Costa, 2010; Cury 2010, 2015; Gouveia, 2014),

tarefa essa que vem sendo adiada, camuflada ou disputada entre as instâncias intra/intergovernamentais.

Araújo (2013) define regime de colaboração como sendo “um instituto jurídico e político que regulamenta a gestão associada dos serviços públicos, sendo afeto às competências materiais comuns previstas no art. 23 da Constituição Federal de 1988” (p.788). A autora reforça a diferenciação existente entre **regime de colaboração** e **formas de colaboração**, no sentido de que o primeiro termo corresponde a uma regulamentação legal e administrativa, que abarca os aspectos mais gerais de uma política pública, enquanto a segunda corresponde aos aspectos mais pontuais da política educacional, como a parceria na oferta do transporte escolar entre as redes de ensino, por exemplo. A mesma pesquisadora adverte sobre os arranjos de desenvolvimento da educação (ADEs), considerados outras formas de regramento colaborativo nas relações intergovernamentais e que desvirtuam o necessário debate da regulamentação, via lei complementar.

Em outro estudo representativo, o professor Luís Araújo (2014) destaca que quase trinta anos decorridos da promulgação da Constituição Federal de 1988 que – propôs o atual modelo federativo – ainda não temos a regulamentação sobre a repartição de recursos e distribuição de responsabilidades entre os entes federados, o que torna o regime de colaboração algo impreciso e indefinido.

Para Cury (2010), regime de colaboração é processo difícil, moroso e precisamente negociado, seja na forma de matéria ou dispositivo. Em seu ponto de vista, a não elaboração da lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988, o adiamento da reforma tributária, e, com efeito, a disputa fiscal entre os estados, assim como a fragilidade da representação política somada às desigualdades sociais, impõem limites ao pacto federativo cooperativo. Na área da educação, o mesmo autor (2015) considera que

[...] a articulação federativa, em regime de colaboração mediante ações integradas, deverá se dar dentro de um sistema nacional de educação, obrigação associada a outras metas que deverão ter em si um padrão de qualidade e de equidade dentro de um Plano Nacional de Educação (p.02).

Essa perspectiva que associa o pacto federativo em educação à construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) foi refletida por Saviani (2014), em estudo sobre essa questão e o Plano Nacional de Educação. Seu entendimento é que “a forma própria de se responder adequadamente às necessidades educacionais de um país organizado sob o regime federativo é exatamente por meio da organização de um Sistema Nacional de Educação” (p. 51-52). Acrescenta ainda esse autor que esse sistema não pertence ao Governo Federal, mas à federação, sendo, portanto, dos próprios entes federados que o organizam coletivamente e participam, conjuntamente, de sua gestão.

Na perspectiva de se pensar o regime de colaboração entre os entes federados, pesquisadores e/ou instituições não governamentais atuantes no cenário educacional brasileiro apresentam outras possibilidades de se pensar a definição das responsabilidades educacionais em nosso país, opostas, portanto, às opiniões dos autores anteriormente referenciados. Assim, sugerem alternativas, segundo eles, mais “factíveis” para a resolução dos impasses sobre as competências dos entes federados em matéria de educação.

Abrucio (2010), outro pesquisador referência sobre a temática, pontua que o maior desafio federativo surgido após a aprovação da Carta Constitucional de 1988 foi a implantação do regime de colaboração. Para esse pesquisador, desde o mandato presidencial de Itamar Franco, passando pelas gestões de FHC e Lula, a União criou vários programas federais sob sua coordenação e direcionadas às instâncias subnacionais, na perspectiva de contornar o problema da não materialidade do regime de colaboração. Além disso, criou-se um fundo contábil (FUNDEF) que, apesar do avanço significativo, não possibilitou a criação de fóruns federativos competentes para atuar em favor do regime de colaboração.

Em outro estudo, o referido autor afirma que, no campo da Educação, uma das problemáticas notórias da política educacional diz respeito aos entraves na coordenação e na cooperação entre os entes federativos existentes, sobretudo nas relações entre os governos estaduais e municipais no âmbito da Educação Básica, desafio esse que poderia ser resolvido estimulando os governos subnacionais a constituírem modelos de associativismo territorial (ABRUCIO, 2012).

Na perspectiva também de debater sobre o regime de colaboração em educação, determinados institutos ou organizações sociais vem propondo ações no sentido de influenciar o Estado brasileiro na formulação de uma agenda de políticas públicas, porém, de maneira desburocratizada. Destacamos, entre essas organizações, o *Movimento Colabora*, que agrega diferentes instituições parceiras no debate sobre questões educacionais, dentre as quais o regime de colaboração e a escola de tempo integral. São partícipes desse movimento o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e institutos e fundações ligadas ao Todos pela Educação.

De acordo com informações em sua página eletrônica<sup>43</sup>, para o Movimento Colabora, **governança e práticas colaborativas entre os entes federados** são os pilares do desenvolvimento do regime de colaboração, com vistas à melhoria da aprendizagem e equidade educacional. Esses princípios são reforçados em algumas publicações elaboradas pelas instituições parceiras, a saber: Fundação Itaú Social, Instituto Natura e Instituto Positivo.

A Fundação Itaú Social, como é de nosso conhecimento, atua em vários municípios brasileiros, realizando serviços de consultoria na formulação e acompanhamento de políticas públicas. Em relação ao tema do regime de colaboração, publicações disponíveis no acervo documental digital do Movimento Colabora indicam que a referida fundação vem, desde 2013, empreendendo ações na organização de Consórcios Intermunicipais, propondo ainda a criação de Câmaras Técnicas da Educação.

O Instituto Natura – também integrante do Todos pela Educação – desde 2010, desenvolve “ações educacionais” em vários estados e municípios brasileiros, a exemplo de debates temáticos sobre Escola de Tempo Integral, Regime de Colaboração e a difusão da ideia da Comunidade de Aprendizagem, além da produção de conteúdos direcionados aos professores e gestores públicos.

De acordo com informações apresentadas em seu sítio, sobretudo em folder<sup>44</sup> temático, o Instituto Natura entende que o regime de colaboração é um trabalho coletivo entre os entes federados e que as relações podem (e devem)

---

<sup>43</sup> <http://movimentocolabora.org.br/quem-somos/> . Acesso em 18 de fevereiro de 2019.

<sup>44</sup> Ver <http://www.institutonatura.org.br/wp-content/uploads/2017/04/Folder-RAE-2017-AF-DIGITAL.pdf>. Acesso em 04 de Outubro de 2017.

ocorrer entre as administrações municipais ou entre estados, promovendo, dessa forma, interlocuções no plano horizontal, diferentemente do que tradicionalmente é pensado, ou seja, a relação verticalizada compreendendo União, Estados e Municípios. Na chamada colaboração horizontal, as instâncias subnacionais podem organizar seus sistemas de ensino nos moldes de Arranjos de Desenvolvimento da Educação, Territórios de Cooperação e formação de consórcios.

O Instituto Natura entende ainda que os resultados desse trabalho conjunto entre os entes federados contribuem para a superação de alguns desafios, a saber: a formação continuada de educadores de municípios vizinhos, a responsabilização pelo transporte escolar dos estudantes, a aquisição de material escolar, de itens de limpeza ou outros insumos, além das formas diversas de assessoria técnica.

Outra organização partícipe do Movimento Colabora – o Instituto Positivo – também elaborou estudos temáticos, focalizando experiências de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs) em curso em diferentes lugares do país, sendo uma dessas publicações coordenadas por Abrúcio, pesquisador referenciado anteriormente.

Também com a pretensão de influenciar a agenda do regime de colaboração, assim como o de estabelecer o consenso de suas ideias, o movimento empresarial Todos pela Educação (TPE) – igualmente associado ao Movimento Colabora - desenvolve ações diferenciadas que perpassam a elaboração de material temático, a organização de seminários sobre o tema, a publicação de notas e artigos de opinião na imprensa nacional, até a veiculação, na própria mídia, de depoimentos e entrevistas sobre a problemática em questão.

Endossando o ideário dos arranjos na perspectiva territorial, o TPE disponibiliza, em sua biblioteca virtual, três publicações sobre o tema do regime de colaboração. A primeira delas é o livro denominado *Regime de Colaboração e Associativismo Territorial*, organizado por Mozart Ramos e Fernando Luiz Abrúcio, que apresenta as bases<sup>45</sup> conceituais e normativas dos arranjos de desenvolvimento da educação e algumas experiências exitosas pelo país. Deve

---

<sup>45</sup> Essa discussão será tratada especificamente em seção posterior, na qual destacaremos algumas ideias sobre os ADEs expressas pelos autores no livro referenciado.

se destacar os textos escritos por Abrúcio, Ramos e Cruz, que reforçam a ideia da implementação desses arranjos como essenciais para o “fortalecimento” do regime de colaboração na educação brasileira.

Já o volume ‘*Regime de Colaboração: textos para consulta*’ constitui-se em material resultante de Congresso Internacional com o tema “Educação: uma agenda urgente”, realizado em 2011, na capital federal, contando com apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e Conselho Nacional de secretários da educação (CONSED). Sobressai, nesse material, o artigo de Fernando Luiz Abrúcio, apresentando sete aspectos que ele considera fundamentais para o fortalecimento e a consolidação do regime colaborativo: 1º) instituição de fóruns federativos, reunindo diferentes instituições; 2º) redirecionamento e indução do papel de coordenação no nível estadual; 3º) apoio ao associativismo intermunicipal e o fortalecimento da cooperação; 4ª) reorientação das ações encaminhadas pelo Governo Federal, estimulando um modelo de relações intergovernamentais mais articuladas com os governos subnacionais; 5º) estabelecimento de mecanismos de estímulo à cooperação federativa, orientado sob os princípios da gestão por resultados, conforme ocorre nos ADEs; 6º) levantamento de experiências exitosas de coordenação federativa e 7º) aperfeiçoamento do padrão federativo de financiamento da educação.

O terceiro referencial bibliográfico é o artigo intitulado *Por um Plano Nacional de Educação: Nacional, Federativo, Democrático e Efetivo*, de autoria do Prof. Carlos Roberto Jamil Cury. Trata-se de texto que versa sobre o PNE, apresentado em encontro com membros do Conselho Nacional de Educação, no qual o autor enfatiza a necessidade de criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional, que force os governantes a cumprir coerentemente suas responsabilidades, assim como estabeleça sanções, em caso de omissão do Poder Público, no cumprimento das metas ou objetivos educacionais definidos para o sistema de ensino. No artigo, portanto, Cury reitera a obrigação do governo em legislar sobre a regulamentação do regime de colaboração e, em nenhum momento, aborda a implementação de arranjos para materializar o referido regime.

Apesar das visões distintas acerca da temática regime de colaboração, em nosso entendimento, destaca-se o posicionamento dos diversos autores sobre a necessidade de sua regulamentação entre os entes federados como

condição necessária para o enfrentamento das desigualdades educacionais que caracterizam as instâncias subnacionais, bem como seu fortalecimento, enquanto eixo basilar na institucionalização do Sistema Nacional de Educação. Embora ainda não normatizada por lei complementar, a materialização do regime de colaboração em educação entre os entes federados possui indicação prevista em matéria educacional de diferentes legislações e/ou documentos oficiais, questão essa abordada na seção a seguir.

### 2.1.1 Pressupostos no ordenamento jurídico

Apesar de concordarmos com Poulantzas (1980) que o papel do Estado capitalista, por vezes, ultrapassa a lei ou a regulamentação jurídica, consideramos significativo analisar atentamente o ordenamento jurídico sobre o tema em questão, visto que eles, de alguma forma, nos ‘falam’ algo a respeito dos embates e/ou negociações que os constituíram. Nesse sentido, nos movemos na perspectiva de conhecer o que dizem as principais leis de nosso país acerca do regime e das formas de colaboração em educação.

Sena (2018), ao se referir em regime de colaboração, afirma a necessidade de abordá-lo no contexto geral mais amplo da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, o art. 211 da Lei Magna define, dentre outras competências, a atuação de cada ente federado nos níveis de ensino da educação escolar, bem como a organização dos sistemas de ensino por meio de **regime de colaboração** e a definição de **formas de colaboração** entre esses sistemas, na garantia da universalização do ensino obrigatório. Nota-se que, em um mesmo artigo da lei, menciona-se tanto o regime quanto as formas de colaboração que, conforme sabemos, são aspectos distintos. Assim, atentando ao texto legal, inferimos que, para o legislador, a recomendação constitucional é a de que a organização dos sistemas de ensino entre União, Estados e Municípios deve ocorrer por meio do regime de colaboração, que conforme sabemos, precisa ser regulamentado por Lei complementar, segundo o art. 23 da mesma Carta Magna. Uma vez estruturados, esses sistemas devem estabelecer, entre eles, formas de colaboração destinadas a assegurar a oferta do ensino obrigatório.

Ainda nessa perspectiva, Cassini e Nascimento (2018) advertem que, embora inscrita na Constituição Federal de 1988, a questão do regime de colaboração só se tornou matéria legislativa em 1996, a partir do projeto de lei do deputado federal pelo estado do Paraná, Maurício Requião.

A proposição de formas de colaboração na condução e execução de políticas revela-se prescrita também no texto da LDBEN, sobretudo nos incisos dos arts. 9º., 10, 11 e 74. Importante frisar que, antes mesmo da aprovação dessa Lei, a Emenda Constitucional nº. 14/1996, que criou o FUNDEF, alterou artigos do capítulo da educação na Constituição, cujos efeitos afetaram também as relações intergovernamentais. Uma das novidades dessa normatização foi exatamente a criação de um fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, com vistas a assegurar sua universalização e a remuneração salarial dos professores em efetivo exercício na sala de aula.

A esse respeito, Abrucio (2010) argumenta que o FUNDEF, criado pela Emenda Constitucional anteriormente citada e regulamentada pela Lei nº 9.424 do mesmo ano, foi a ação mais significativa na tentativa de efetivação do regime colaboração durante o governo de FHC. No entanto, acrescenta o autor que a política de fundos contábeis pouco mexeu com as desigualdades regionais, bem como a própria ação supletiva exercida pela União, que foi objeto de reivindicações por parte dos governos subnacionais.

Em outra ótica, Martins (2011), embora também aponte fragilidades, ressalta a contribuição do FUNDEF para o equilíbrio federativo – com oportuno ajuste entre receitas em uma conjuntura em que as instâncias subnacionais compartilhavam idêntica responsabilidade de prover o Ensino Fundamental. Em relação ao FUNDEB, considera que este aprimorou alguns pontos e inovou outros, em relação ao fundo antecessor. Além de ampliar a cobertura que contemplou outros níveis de ensino (Educação Infantil e Ensino Médio), foi importante, dentre outros avanços, ao propor a aplicação dos recursos do fundo nos níveis de atuação de cada ente federado, possibilitando, dessa forma, a execução e o cumprimento das responsabilidades educacionais das esferas administrativas, bem como a organização do regime de colaboração.

Em se tratando do FUNDEB, sabemos que sua criação ocorreu na vigência do PNE 2001-2010, precisamente em ano anterior à formulação do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), posteriormente, integrando-se

a este. Em linhas gerais, podemos dizer que esse plano indicava ações para a materialização do regime de colaboração entre os entes federados sendo que, em sua concepção teórica, apresenta-se e legitima-se a perspectiva fundamentada nos arranjos de desenvolvimento da educação.

Lançado, portanto, no ano de 2007 e composto por mais de 40 programas, dentre eles o Programa Mais Educação, o PDE sustenta-se em seis pilares, sendo um deles, o regime de colaboração, que

[...] significa partilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido [...] (BRASIL, PDE, 2007, p.10-11).

Um das bases legais de sustentação do PDE foi o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, disposto por meio do Decreto nº 6.094/2007, que estabeleceu relações intergovernamentais entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Por meio de adesão “voluntária”, as instâncias subnacionais assumiram responsabilidades, em regime de colaboração com a União, no sentido de cumprir as diretrizes traçadas no referido plano, na perspectiva de melhoria da qualidade da educação básica. Como “retribuição”, em razão da adesão pelas instâncias subnacionais ao “Compromisso”, a União, via Ministério da Educação, prestar-lhes-ia assistência técnica e financeira no desenvolvimento de suas ações.

Para receber auxílio técnico e financeiro do Governo Federal fora exigido dos governos estaduais, distrital e municipais a elaboração de Plano de Ações Articuladas (PAR), com a finalidade do cumprimento das metas do Compromisso e de suas diretrizes.

Em síntese, na ótica de Ganzeli (2013), o PAR transformou-se em mecanismo de ordenamento da relação entre a União (particularmente o MEC) os Estados, Distrito Federal e os Municípios. Nesse sentido, cabe afirmar que o PDE, por meio do PAR, sinalizou outro regime de colaboração, alicerçado na ideia da participação (ALCÂNTARA, 2011). No entanto, em termos concretos, as formas de participação previstas no referido plano apresentaram limites: pelo

menos foi o que se verificou na elaboração desse instrumento de planejamento, em uma administração municipal analisada por essa pesquisadora.

Uma vez oficializada a adesão ao PAR pelo ente federado, o Ministério da Educação encaminha uma equipe técnica para a prestação de assistência técnica na elaboração do diagnóstico da Educação Básica local. Elaborado, esse plano passa a constituir-se como referencial para o estabelecimento do termo de convênio ou cooperação entre o MEC e o ente federado (BRASIL, s/d). No processo de operacionalização do PAR dos municípios, os Estados também poderão prestar assistência técnica e financeira complementar, sendo essa ação formalizada e classificada em partícipe ou interveniente.

Na conclusão de Ganzeli (2013), o Compromisso MTPE em questão representa uma faceta do regime de colaboração que mais se aproxima de uma política de governo, na medida em que reforça os procedimentos e o contratualismo nas relações intergovernamentais.

Sobre esse compromisso, em outro estudo, Camini (2013, p. 217), concluiu que

Na medida em que os municípios e Estados aderem ao Compromisso com diretrizes e metas já estabelecidas (Decreto n. 6.094/2007), assumindo a responsabilidade em implementá-las como condição de acesso à assistência técnica e financeira disponibilizada pelo MEC, pode estar ocorrendo, simultaneamente, ingerência e permeabilidade político-administrativas de uma instância sobre a outra. Evidentemente que, neste caso, o poder de indução da instância central exerce maior peso. Sendo assim, a instância central toma a iniciativa do convênio, define competências, áreas de ação, estipula critérios, determina prazos que devem ser seguidos pela outra parte conveniada, que se subordina a tais regras para garantir acesso aos recursos disponibilizados.

Essa reflexão da aludida autora implica dizer que o conteúdo e a forma do Plano de Metas reforçaram práticas alusivas à *pequena política*, bem como, possivelmente, atestaram a influência política do Governo Federal sobre entes federativos considerados frágeis, do ponto de vista da autonomia financeira.

Retomando a discussão sobre as tentativas legais de estabelecer o regime de colaboração, cabe ainda destacar a Emenda Constitucional nº 59/2009, que também modificou artigos do capítulo da educação presentes na C.F.88, assim como causou impactos nas relações intergovernamentais, inclusive em suas responsabilidades educacionais. De acordo com Cury (2015),

a aprovação desse dispositivo expressou, não apenas o alargamento da faixa etária da educação obrigatória (4 aos 17 anos), mas a ampliação de responsabilidades de cada ente federativo, notadamente com a da faixa etária incluída na referida modificação constitucional. Com isso, a universalização da educação obrigatória deverá contar, inevitavelmente, com a colaboração entre todos os sistemas de ensino dos entes federativos, na perspectiva de institucionalização de um inédito sistema nacional de educação no país.

O debate sobre o regime de colaboração foi reforçado também nas discussões da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, cujas deliberações foram expressas em documento final organizado com vistas à elaboração do novo PNE, previsto para aprovação no ano subsequente ao do referido evento, mas que ocorreu somente em 2014.

A CONAE 2014, cujo tema central foi “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração”, teve como finalidade “propor a Política Nacional de Educação, indicando responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições concorrentes, complementares e colaborativas entre os entes federados e os sistemas de ensino” (BRASIL, CONAE, 2014a, p.08).

No que concerne especificamente ao regime de colaboração, o documento final dessa conferência destaca que o referido regime

[...] deve explicitar a participação da União na cooperação técnica e, especialmente, na determinação de transferências regulares e contínuas de recursos financeiros às instituições públicas dos estados, DF e municípios, priorizando os entes federados com baixos índices de desenvolvimento socioeconômico e educacional, indicando os que mais demandam apoio para a garantia do custo aluno qualidade (CAQ). Essa regulamentação deve prever meios de superação das desigualdades regionais, especialmente pela construção de uma política de financiamento ancorada na perspectiva de qualidade para a educação básica e superior pública. (IDEM, p. 20).

Já o PNE 2014-2024, ao longo de suas metas e estratégias, reitera, por diversas vezes, a expressão regime de colaboração indicando, inclusive, formas pelas quais este deve ser efetivado nas relações intergovernamentais, conforme recomendações expressas no art. 7º da Lei nº 13.005/2014 que estabeleceu o predito Plano.

Apesar de fazer menção à regulamentação do regime de colaboração, o PNE 2014-2024 preconiza a instituição de mecanismos de negociação, cooperação e pactuação em cada estado para o fortalecimento desse regime. Ademais, o Plano abre possibilidades para a adoção de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs), mecanismo que, há algum tempo, já vinha sendo usado como sinônimo de regime de colaboração, conforme estudo de Araújo (2013) e que será aprofundado em seção posterior.

Considerando a diversidade e dimensão territorial do país, a Lei de criação do PNE também prescreve sobre regime de colaboração específico para o atendimento às modalidades da educação escolar, notadamente considerando os territórios étnico-educacionais, as identidades e particularidades socioculturais e linguísticas das comunidades existentes.

Em relação às metas do PNE 2014-2024, observamos que em suas estratégias, ora recomenda-se a realização das ações governamentais em regime de colaboração, ora se fala em práticas de cooperação e/ou colaboração. Nesse sentido, a expressão “regime de colaboração” é utilizada literalmente nas estratégias das metas 1, 6, 7, 9, 15 e 16, enquanto que as menções às referidas práticas são destacadas em estratégias das metas 1, 2, 3, 7 e 8.

Na meta 6, que nos interessa aqui focalizar por se referir à Educação Básica em tempo integral, a questão do regime de colaboração é citada mais explicitamente nas estratégias 6.2 e 6.3, indicando esta a institucionalização e a manutenção de programa nacional de expansão e reestruturação das escolas públicas, enquanto aquela reporta-se à criação de programa de edificação de prédios escolares, com modelo arquitetônico e mobiliário condizente com o atendimento em tempo integral.

Apesar de não mencionadas literalmente nas estratégias da meta 6, a nosso ver, formas de colaboração intergovernamentais, sobretudo parcerias com a sociedade civil, poderão emergir na educação em tempo integral com a recomendação das estratégias 6.4, 6.5 e 6.6, visto que preconizam a articulação da escola a outros espaços educativos, culturais e esportivos, oferta de atividades da jornada ampliada na rede pública por parte das entidades privadas de serviço social e estímulo a participação de entidades beneficentes nas atividades de ampliação da jornada escolar mediante concessão de gratuidade ou redução de tributos. As duas últimas atendem aos interesses das instituições

privadas, particularmente aquelas que acreditam desenvolver ações de responsabilidade social, apesar de concebidas como parcerias público-privadas.

Maurício (2015), em análise das estratégias da meta 6 do PNE 2014/2024, conclui que os interesses de mercado das entidades privadas na educação pública não é fato inédito, e que essas ações não desqualificam os impactos positivos que delas podem surgir. No entanto, enfatiza que recursos públicos devem ser direcionados prioritariamente para a educação pública.

Em relação à oferta da Educação Básica em tempo integral, o texto do PNE não menciona o regime de colaboração, porém deixa subtendido que se constitui em dever de todos os entes federados, cuja promoção deverá contar com o apoio da União, conforme aludido na estratégia 6.1. Obviamente que caberia aos Estados e aos Municípios o registro em seus planos da referida oferta, em sintonia com o PNE nacional. Apesar da lacuna no texto da meta 6, de qualquer modo, “a consolidação do regime de colaboração entre União e os demais entes federados será essencial para a ampliação da cobertura das matrículas em escola de tempo integral” (SOUZA *et al*, 2017, p. 551).

De modo geral, podemos afirmar que a aprovação do PNE 2014-2024 abriu possibilidades para a criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e, com efeito, a institucionalização do regime de colaboração na educação. No entanto, cabe reforçar, pensando na ideia de Estado Relacional de Poulantzas, que o mesmo plano abre espaço para as relações intergovernamentais horizontais, ao propor o fortalecimento do regime de colaboração intermunicipal mediante a adesão aos arranjos de desenvolvimento da educação, estratégia que pode tornar as municipalidades vulneráveis à atuação de organizações sociais ou aquelas ditas de interesse da sociedade civil.

Assim como outras ações e projetos na área educacional, o projeto de lei de criação do SNE ainda encontra-se em processo de tramitação<sup>46</sup> no Congresso Nacional, simultaneamente à proposta de regulamentação do regime de colaboração em educação, sob a forma de projeto de lei complementar – P.L. n° 413/2014, de autoria do deputado Ságuas Moraes (PT/MT).

Em 2016, dois anos após a instituição do PNE, o SNE ainda não saiu do papel pelo poder executivo, talvez porque este ano fora um ano de transição

---

<sup>46</sup> Ver: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=620859>. Acesso em 05 de outubro de 2017.

governamental, em que se deu prioridade à avaliação de programas educacionais vigentes até então e à redução dos gastos governamentais.

Em relação ao SNE, sua instituição ainda não ocorreu até o período de elaboração desta tese, embora tenhamos ciência da realização de diversos debates, particularmente nos espaços das conferências de educação organizadas em várias partes do país e a criação, em 2011, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), responsável pelo desenvolvimento de ações visando à criação do referido sistema, sem esquecer de que sua organização já tinha sido referenciada desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009 (CURY, 2015) e, recentemente reforçada no PNE 2014-2024. Com isso, extrapolou-se o prazo de dois anos para sua organização, conforme preconizado na Lei 13.005/2014.

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2(dois) anos de sua publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação. (BRASIL, 2014).

A não instituição do Sistema Nacional de Educação, também resultante da arena de disputas entre concepções políticas e educacionais no âmbito do Congresso Nacional, por sua vez, corrobora para com a ampliação das desigualdades na oferta educacional em nosso país, colocando em risco o direito do acesso à educação obrigatória e, conseqüentemente, a permanência na instituição pública escolar por parte de milhões de brasileiros.

Em referência à SNE, Saviani (2014) defende sua institucionalização, bem como esclarece que a criação desse sistema único de educação representa uma das formas de se responder devidamente às demandas educacionais de um país organizado nos moldes de um regime federativo. Para tanto, o referido sistema deve corresponder a um conjunto unificado, que integre e articule todos os níveis e modalidades de educação, mobilizando recursos e serviços que, por sua vez, deverão ser organizados e geridos, em “regime de colaboração”, por todas as instâncias administrativas, resguardado o papel de coordenação da União.

A criação do SNE também continua sendo uma das pautas de mobilização de diferentes entidades e movimentos da sociedade civil organizada. Exemplo desse interesse social pode ser traduzido pelos encaminhamentos expressos no

Documento Final da CONAE 2014, redigido no contexto de realização dessa conferência, ao defender que a instituição desse sistema se articula à normatização do regime de colaboração em educação e à consolidação do Plano Nacional de Educação (PNE) como política de Estado.

Duas propostas de criação do sistema tramitaram em discussão no presente momento de escrita deste trabalho: uma proposta foi encaminhada pela extinta SASE, vinculada ao Ministério da Educação, e outra, de autoria do parlamentar Sâguas Moraes (PT/MT), sob forma de projeto de Lei nº. 413/2014, iniciativas que comentamos adiante.

Ao longo do ano de 2017, a prioridade educacional do novo governo que assumiu o país foram basicamente as reformas do Ensino Médio e a criação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), levada a cabo pelo Ministério da Educação, com bastante propagação nos meios de comunicação – estratégia governamental para convencimento de suas ideias.

Interessante, para fins deste estudo, pensar que tanto a Lei nº 13.417/2017– Reforma do Ensino Médio – quanto a elaboração da BNCC também impactaram na questão federativa em educação. A primeira por fomentar, nas redes estaduais e distrital, a organização de escolas de ensino médio integral<sup>47</sup>, mediante auxílio técnico e financeiro do MEC no prazo de dez anos contados a partir da implementação dessa “política” na unidade escolar. Em relação à BNCC, foi objetivo do MEC – com a colaboração das instâncias subnacionais – elaborar um documento norteador que sistematizasse as aprendizagens essenciais a serem adquiridas pelos alunos no curso da Educação Básica e que, posteriormente, constituísse referencial para que estados, Distrito Federal e municípios reformulassem suas propostas curriculares em suas respectivas redes/sistemas de ensino.

Continuando a discussão sobre os fundamentos conceituais do regime de colaboração, na seção seguinte, abordamos o financiamento, aspecto essencial na questão federativa da educação.

---

<sup>47</sup> Importante lembrar que a Lei nº 13.417/2017 foi antecedida pela Medida provisória nº 746/2016, que instituiu a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, alterava artigos da LDBN e da lei de regulamentação do Fundeb, e dava outras providências. Cabe mencionar ainda a Portaria nº 1. 145/2016 do MEC, que criou o Programa de Fomento de Implementação de Escolas de Tempo Integral, notadamente no âmbito deste nível de ensino.

### 2.1.2. Implicações no financiamento

Após tratarmos os aspectos conceituais e normativos do regime de colaboração, focalizemos o financiamento, estratégia considerada fundamental para a efetivação desse regime. Pensar em regime de colaboração em educação implica, portanto, discutir e rever a questão do financiamento nas relações intergovernamentais, notadamente no que tange o federalismo fiscal.

A respeito das discussões sobre o regime de colaboração, cabe dizer que Costa (2010) relaciona sua compreensão ao financiamento da educação, pressupondo contextualizá-lo enquanto política pública concebida na conjuntura política de um governo neoliberal. Analisando a natureza do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como ação descentralizadora de recursos financeiros da União, a autora conclui que o exame do regime de colaboração orientador das políticas de financiamento da educação escolar pública, na presente conjuntura, revela o quanto ele está distante de ser uma política que assegure o direito à educação às classes trabalhadoras, mesmo considerando algum avanço nesse rumo, que já persiste há quase um século em nossa história da educação brasileira.

Como se sabe, os municípios, uma vez reconhecidos como entes federativos, passaram a se responsabilizar por demandas educacionais, a exemplo da oferta da educação infantil e do ensino fundamental, nos termos da Emenda Constitucional nº14/96. Conforme Pinto (2013), o processo de municipalização que se acentuou desde 1998, com a vigência do FUNDEF em todo o país, ocasionou um aumento da responsabilidade municipal pela oferta do Ensino Fundamental, implicando a expansão das matrículas, sobretudo nos seus primeiros anos.

O problema decorrente de encargos assumidos pelas instâncias municipais é que as responsabilidades atribuídas e/ou transferidas não foram acompanhadas de equivalente incremento de recursos públicos. Mesmo com a implementação do FUNDEB, em 2007, a dependência financeira ainda perdura em inúmeras administrações locais, país afora.

Na visão de Cara (2012), o atual pacto federativo, uma vez que sobrecarrega os municípios, acarreta prejuízos, sobretudo à Educação Infantil, umas das competências privativas desse ente federativo. Com incentivos parcos

em muitas redes municipais de ensino, a oferta da primeira etapa da Educação Básica é caracterizada pela desresponsabilização do papel do Estado, percebida na formalização de convênios com organizações sociais de naturezas diversas e na desvalorização dos profissionais da educação que atuam nessa etapa.

Ainda segundo estudo de Pinto (2013), a questão é preocupante porque o território brasileiro é composto por muitos municípios pequenos; muitos possuem capacidade mínima de arrecadação (vários são dependentes do repasse do Fundo de Participação dos Municípios - FPM - feito pela União), e, na área educacional, sequer possuem uma estrutura organizacional básica para gerir seu sistema de ensino, quando estes o possuem.

É nesse cenário instável que compreendemos a urgência de discutir outro pacto fiscal, no contexto das relações intergovernamentais, sob pena de se obstaculizar a efetivação do regime de colaboração em educação – e, ousamos afirmar, em outros setores sociais. No entanto, sabemos que a reforma tributária é complexa e se situa em um campo de disputas político– partidárias e governamentais, o que dificulta ainda mais esse – e outros – possíveis compromissos. Compreendemos ainda ser importante, para fins de materialização do regime de colaboração na perspectiva do financiamento, a continuidade e o fortalecimento da política de fundos contábeis, notadamente o FUNDEB, que muito tem socorrido alguns estados e municípios cujas receitas anuais são insuficientes para o cumprimento de suas responsabilidades educacionais.

Em nota técnica, o consultor legislativo Paulo de Sena considera que o FUNDEB tornou-se instrumento eficaz na promoção da equidade na educação brasileira. Ainda segundo ele, é possível registrar alguns avanços concretos alcançados com a implantação desse fundo contábil, a saber: equalização de percentuais referentes à complementação da União, fixação de um prazo para a deliberação do piso salarial nacional para o magistério público, por força de lei, utilização dos recursos do fundo nos campos prioritários de atuação de cada ente federado e, por fim, constituição de uma instância federativa de negociação, consubstanciada na criação de uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, no âmbito dos estados e municípios, com representação da União.

Em matéria educacional, a política de fundos contábeis foi um mecanismo utilizado para enfrentar as assimetrias educacionais regionais, cuja intencionalidade é minimizar a discrepância dos gastos educacionais das instâncias subnacionais em suas respectivas redes de ensino e entre as diferentes unidades, mediante complementação de recursos por parte da União. Apesar da implementação do FUNDEB ter por finalidade a diminuição das desigualdades educacionais entre as unidades federadas, ainda ocorrem distorções no âmbito de cada estado (PINTO, 2013). De fato, a União até que complementa recursos desse fundo para as redes estaduais e municipais de diferentes estados, especificamente aqueles situados nas Regiões Norte e Nordeste do país, porém, tal participação na visão de especialistas, ainda não é satisfatória, considerando-se os valores transferidos.

Pinto (2015) considera o FUNDEB o meio mais viável para promover a mudança na melhoria da qualidade da educação brasileira. No entanto, acrescenta a necessidade de mudanças no funcionamento e gestão desse fundo. Em sua leitura, uma primeira alteração sugerida consistiria no deslocamento da referência ao fundo, expressa na parte das disposições constitucionais transitórias, para o capítulo da Educação da Constituição Federal de 1988. Em outro momento, seria importante equacionar a dicotomia da existência de um fundo em cada estado, aspecto desproporcional e desigual, se consideradas as potencialidades de investimento estaduais, sendo, portanto, essencial pensarmos na criação de um sistema único de financiamento.

Na perspectiva de Sena (2018), o FUNDEB uma vez aperfeiçoado e ampliado, há de ser o sustentáculo do Sistema Nacional de Educação, considerando que esse fundo contábil está isento do teto dos gastos públicos, conforme previsto na E.C. nº 95/2016, abordada posteriormente.

Consoante opinião do professor Antônio Medeiros (2014), no estado do Piauí, para muitos municípios, o FUNDEB acaba por representar um segundo FPM, constatação essa, segundo ele, reconhecida pelos próprios prefeitos.

No momento de escrita dessa tese, tramitava, na Câmara dos Deputados, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº15/2015<sup>48</sup>, de autoria da

---

<sup>48</sup> Ver: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512> Acesso em 06 de outubro de 2017. Além desta, a PEC nº 24/2017, de autoria da senadora Lídice da Matta, assinada por outros senadores, também apresenta como proposta o FUNDEB

deputada mineira Raquel Muniz (PSD), que propõe transformar o FUNDEB em fundo permanente para o financiamento da educação brasileira, uma vez que o considera um instrumento importante de fortalecimento do federalismo cooperativo. Na compreensão da parlamentar

Para que o Fundeb, importante meio, seja potencializado para atingir as finalidades maiores da Educação, sugerimos alguns outros acréscimos no texto constitucional: a previsão do planejamento, como instrumento também da ordem social e não apenas da ordem econômica; a consagração do princípio da proibição do retrocesso em matéria educacional e a faculdade aos entes federados que assim optarem, no âmbito de sua autonomia, de incluir na conta do Fundeb os recursos provenientes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural. No caso da União, estes podem ser importantes para financiar, eventualmente, a complementação ao piso salarial dos profissionais da educação (BRASIL, PEC Nº15/2015).

O princípio do retrocesso em matéria educacional, manifesto na proposição da deputada federal no contexto do FUNDEB, parece ter antecipado a aprovação da E.C nº 95/2016, popularmente conhecida como a lei do teto dos gastos, que limita os gastos públicos por um período de 20 anos, determinando ainda um novo regime fiscal, entre outras providências.

As restrições orçamentárias e a instabilidade econômica põem em risco o financiamento da educação brasileira para os próximos anos. Nesse sentido, tanto a vigência da E.C dos gastos públicos, como outros aspectos, a exemplo da redução da arrecadação de impostos (seja pela via da sonegação ou isenção fiscal) poderão resultar em obstáculos para a criação de uma política pública educacional permanente de financiamento da educação.

Como vem sendo anunciado por estudiosos, a adesão a Novo Regime Fiscal pelo Estado brasileiro via E.C. nº. 95/2016, surtirá efeitos na política, gestão e planejamento educacional dos entes federados, comprometendo assim a garantia do direito à educação e ao combate às desigualdades educacionais regionais. Sem maiores investimentos, inviabiliza-se, por exemplo, a consecução das metas definidas no PNE 2014-2024 e suas respectivas estratégias, assim como as próprias recomendações previstas em artigos da lei de sua criação. Com esse regime fiscal adotado, proposições já firmadas pelo Estado brasileiro,

---

permanente, porém foi arquivada. Ver: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/matéria/129778>. Acesso em 17 de março de 2019.

como o investimento público em educação pública, de no mínimo 10% do PIB ao final do PNE 2014-2024, assim como a implantação do CAQi e, posteriormente CAQ–referenciais para o financiamento da educação em todas as etapas e modalidades da educação básica – dificilmente serão materializadas pelos entes federativos.

Davies (2018), em referência à E.C n° 95/2016, expõe a preocupação com governos estaduais e municipais, caso estes também decidam alterar suas respectivas Constituições estaduais e Leis Orgânicas, em razão do ajuste fiscal preconizado pelo dispositivo constitucional<sup>49</sup> sancionado pelo governo presidencial de Temer, uma vez que o percentual mínimo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), previsto no art.212 da Constituição Federal de 1988, pode não ser aplicado se esses gastos educacionais forem superiores em relação aos do ano anterior, atualizado pelo índice da inflação oficial.

Cabe ressaltar que a nota técnica elaborada pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) e pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação já sinalizavam os impactos na educação da então PEC 241 (posteriormente sancionada como E.C n°95/2016), ao revelar que sua aprovação pulverizaria uma das maiores conquistas da educação brasileira, presente na Carta Constitucional de 1988 – a vinculação mínima do percentual de impostos a serem direcionados à educação pelos entes federados (ao menos 18% para a União e, no mínimo, 25% para Estados e Municípios). Ainda segundo a nota, apoiando-se em estudo do Professor Marcelino de Rezende Pinto, uma vez aprovada a predita PEC, o percentual de impostos gastos pela União se reduziria - do patamar de 18% para 10,3%, no período de 20 anos -, considerando-se para tanto, uma projeção de crescimento real das receitas de 3% ao ano. Em síntese, será a revogação constitucional por 20 anos o efeito crucial da referida PEC. (FINEDUCA, NOTA 01/2016).

Entendemos que tornar inerte a vinculação constitucional de impostos para a educação é um retrocesso sem precedentes para as demandas educacionais em nosso país, sobretudo no que diz respeito à garantia do direito

---

<sup>49</sup> Para Davies (2018, p. 2), “a E.C Nº. 95, de 2016, prevê que as despesas só poderão ser aumentadas com base no índice da inflação do ano anterior pelos próximos 20 anos”, o que significa que o Governo Federal [...] não precisará aplicar em MDE o percentual mínimo dos impostos, previsto no art. 212 da CF, se tais gastos superarem os do ano anterior corrigidos pelo índice da inflação oficial.

à educação e à redução das desigualdades educacionais que marcam os sistemas públicos de ensino dos entes subnacionais. Certamente, os efeitos dessa desvinculação resultarão em menos receitas para o MDE.

Pinto (2018) entende que a vinculação constitucional de impostos para a educação requereu ações e estratégias de compensação de mais recursos por parte da União. Um primeiro aspecto correspondeu à própria ampliação dos recursos para a referida área, representando avanço em relação a contextos anteriores à C.F. 88. No entanto, ressalta o autor, em referência aos gastos educacionais, utilizou-se o conceito de MDE, que é mais limitado e específico.

Outra consequência decorrente dessa vinculação foi a criação/ ampliação de alíquotas de contribuições sociais e econômicas, no sentido de aumentar a arrecadação tributária (não de impostos) da União. Além disso, segundo PINTO (2018), ocorreu que o Governo Federal optou por aumentar a receita das contribuições nos últimos anos, em detrimento dos impostos.

Dialogando com as ideias do referido autor, argumentamos que, no caso do salário-educação – contribuição social recolhida junto às empresas - apesar da alteração feita por meio da E.C. n° 53/2006, não se ampliou o percentual de recolhimento de 2,5% da folha de pagamento, permanecendo o disposto ainda no ano de 1975. Ora, a ampliação desse percentual seria uma queda de braço entre o governo e as frações de classe empresariais, o que implica dizer que esse incremento é ato difícil de se concretizar. Por outro lado, em tempos de enxugamento do quadro de funcionários de muitas empresas– em decorrência das demissões e das falências de empresas – projeta-se a tendência de redução no recolhimento dessa contribuição social.

Outros mecanismos que afetam a vinculação de impostos na visão do pesquisador mencionado são: i) a Desvinculação das Receitas da União (DRU), cuja alíquota foi ampliada para 30% e prorrogada até 2023, a partir da aprovação da E.C n°93/2016; ii) a sonegação de impostos e a desoneração tributária para alguns setores da economia; iii) o próprio desequilíbrio do federalismo brasileiro, percebido na diversidade de recursos existentes por aluno entre as distintas regiões do país.

No bojo da questão do financiamento para a educação, também é necessário reivindicarmos recursos adicionais, a exemplo do incremento dos

*royalties*<sup>50</sup> da camada do pré-sal do petróleo. Como sabemos, a abertura de sua extração pelo capital estrangeiro, concedida no governo interino de Michel Temer (2016/2018), frustrou a expectativa dos educadores em relação ao montante de recursos que seriam destinados à educação, caso a exploração continuasse sob o comando da estatal brasileira - Petrobrás.

Enquanto não se resolvem tais impasses na questão do federalismo financeiro brasileiro – crucial para a implementação do Sistema Nacional de Educação ancorado no regime de colaboração – experiências subnacionais vem desenvolvendo práticas que se autoconsideram efetivadoras do regime de colaboração em educação, porém, se tratam de formas de colaboração intergovernamentais, mais afeitas a políticas de governo que a políticas de Estado (GANZELI, 2013). É sobre esse tema que refletimos na seção seguinte.

## 2.2. FORMAS DE COLABORAÇÃO EM PROCESSO NA EDUCAÇÃO PÚBLICA: ARRANJOS DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

Os entraves e a morosidade da gestão pública em torno da regulamentação do regime de colaboração são utilizados como argumentos para a proposição de outra possibilidade de materialização do referido regime, endossando, assim, a implementação de mecanismos como o associativismo territorial na Educação, consubstanciado nos chamados Territórios de Cooperação Educacional ou Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs).

Para Abrúcio (2012), diante da complexidade em se firmar coordenação e cooperação entre as diferentes instâncias de governo, a instauração de incentivos institucionais para que os governos subnacionais se reorganizem em torno do associativismo territorial constitui-se como possibilidade para o

---

<sup>50</sup> Em 2013, no governo de Dilma Rousseff (2011-2016), foi sancionada a Lei n° 12.858, que estabelece aplicação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração do petróleo e gás natural, entre outras providências. No sentido de alterar dispositivos dessa lei, encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, por exemplo, o projeto de Lei do Senado n° 307/2015, de autoria do senador Fernando Bezerra Coelho (PSB/PE), que propõe a destinação de 50% para o Fundeb da parcela da União dos *royalties* do petróleo para a educação Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/121402>. Acesso em 15 de março de 2019.

enfrentamento dessa problemática afeita ao pacto federativo brasileiro. Para esse autor, esse mecanismo de gestão em prol da efetivação do regime de colaboração possui, ao menos, três aspectos relevantes: em primeiro lugar, porque se relaciona à resolução de desafios que extrapolam limites geográficos da instância administrativa; em segundo, porque sua função é a distribuição de distintas tarefas entre os governos locais próximos, fortalecendo a consecução de objetivos comuns entre eles; e por último, a conjunção dos entes administrativos envolvidos, em proveito do desenvolvimento regional.

Cassini (2016), em tese que versou sobre os arranjos territoriais<sup>51</sup> na política educacional brasileira, argumenta que esse mecanismo vem se institucionalizando no contexto de fragmentação do Estado brasileiro, cujas experiências ultrapassam finalidades de articulação governamental, na medida em que postulam a incorporação de instituições não governamentais na agenda do debate sobre a questão federativa, no campo educacional. Ainda segundo a pesquisadora, baseada em pesquisa empírica, os incentivos dados aos municípios para a organização administrativa sob a forma de associativismo territorial não implicam o reconhecimento e/ou fortalecimento da identidade territorial, mas o mapeamento de problemáticas comuns aos entes envolvidos e, que, portanto, requerem uma ação conjunta.

Retomando a visão de Abrúcio (2012), que considera a existência de duas formas de organização territorial para a efetivação do regime de colaboração: articulação vertical e cooperação horizontal. A primeira vertente ocorre mediante articulação entre estados e municípios, podendo ter a participação da União, diferentemente da segunda proposta, na qual a interlocução se dá no nível intermunicipal, em rede, por meio do estabelecimento, por exemplo, de consórcios entre municípios ou territórios de desenvolvimento.

Apesar de não constituírem propostas recentes, somente no ano de 2011 é que se inicia o processo de institucionalização dos arranjos territoriais na educação, mediante emissão de pareceres e resoluções homologadas no âmbito do CNE e reconhecidas pelo MEC. No entanto, como apontam Ramos e Abrúcio (2012), experiências de arranjos remontam ao ano de 2009.

---

<sup>51</sup> Expressão que, ao lado de outras, a exemplo de “arranjo associativo” e “associativismo territorial”, referem-se, de “forma mais genérica, a qualquer experiência de associativismo territorial, independente do tipo de relação jurídica (pública ou privada) existente” (CASSINI, 2016, p. 18).

O PDE de 2007, como se sabe, já havia incorporado a ideia da territorialidade como um dos pilares na consecução de suas finalidades, nesse sentido, elaborado numa perspectiva sistêmica, “*em regime de colaboração*, às normas gerais da educação na articulação com o desenvolvimento socioeconômico que se realiza no território, ordenado segundo a lógica do *arranjo educativo* – local, regional ou nacional” (BRASIL, s/d, p.11-12, grifos nossos).

Ramos & Abrúcio (2012) traçam a cronologia de implementação dos ADEs no campo educacional, situando desde a demanda apresentada pelo Instituto Votorantim ao Todos pela Educação, em 2009, até o período de realização de reunião entre o MEC e as entidades envolvidas nos ADEs, em 2012. Nesse intervalo, destacam a aprovação de parecer e resolução dos ADEs pela Câmara de Educação Básica do CNE, em setembro de 2011, e, três meses depois, a homologação desse mecanismo pelo MEC.

Cassini (2016), em sua tese, acrescenta outros marcos regulatórios de institucionalização dos ADEs, a saber: (i) o projeto de lei nº.2417/2011, de autoria do deputado Alex Canziani, que dispõe sobre os ADES; (ii) a publicação da resolução nº 01/2012, que dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante esse arranjo; (iii) a emenda ao substitutivo do projeto de lei do PNE e a portaria ministerial nº 1.238/2012, que compõe grupo de trabalho com a tarefa de elaborar estudos sobre a implementação do regime de colaboração, mediante os arranjos de desenvolvimento da educação.

No que tange à institucionalização dos ADEs, concretizada por meio do parecer nº 9/2011, curiosamente o conselheiro Mozart Ramos, que fora presidente executivo do Todos pela Educação nos idos de 2009, foi o responsável pela relatoria. No texto do relatório, os ADEs são compreendidos como uma das formas de se colocar em prática o regime de colaboração, que possui como característica marcante a articulação intermunicipal, embora possam contar com a participação de estados e da União, assim como a inserção de instituições privadas e não governamentais reunidas em prol de alcançar objetivos comuns, dentre eles o de assegurar o desenvolvimento da educação no território, “*sem que haja para isso transferência de recursos públicos para tais instituições e organismos privados*” (BRASIL, 2011, p. 4, grifos do relator).

Na visão de Ramos (2012), se normalmente o regime de colaboração, tal como previsto constitucionalmente, é visto e concebido na prática de modo vertical, ou seja, na relação hierárquica entre União e Estados, Distrito Federal ou destes em relação aos Municípios, a proposta das ADEs pretende incentivar relações horizontais entre os entes federados, sobretudo em nível municipal. E como se materializaria, na prática, esse mecanismo de relações horizontais entre as municipalidades? Uma possível resposta é dada por esse mesmo autor, expressa tanto em artigo, quanto no relatório do Parecer nº 09/2011:

Trabalhar em forma de arranjo implica em cooperação entre os entes envolvidos, o que estabelece assim um importante vínculo com o regime de colaboração. Portanto, a construção de arranjos educativos requer a inserção de valores capazes de permitir o compartilhamento de competências políticas, técnicas e financeiras visando à execução coletiva de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados sem ferir-lhes a autonomia (BRASIL, 2011, p. 04).

No processo de operacionalização dos ADEs, conforme exposto anteriormente, participaram instituições públicas, privadas e organizações não governamentais, com destaque para a parceria fomentada entre o Ministério da Educação, o Movimento Todos pela Educação e a Comunidade Educativa (Cedac)<sup>52</sup>, iniciada dois anos após o lançamento do PAR, no contexto do PDE.

Segundo Ramos e Abrucio (2012), o primeiro ADE foi implementado em fevereiro de 2009, no estado da Bahia, reunindo doze municípios do Recôncavo Baiano e envolvendo órgãos governamentais e grupos ligados ao Todos pela Educação, com destaque para o Instituto Votorantim. Em setembro do mesmo ano, a experiência dos arranjos territoriais chega ao estado do Maranhão, contemplando, ao menos, quinze municípios, conjugando ações compartilhadas entre as secretarias municipais de educação, entidades ligadas ao TPE, CEDAC e Fundação Vale. Já em Pernambuco, ainda no referido mês, foi implementado arranjo territorial no agreste meridional, agregando vinte e três municípios, cuja interlocução se deu entre municípios e o Serviço Social da Indústria (SESI) desse estado nordestino.

---

<sup>52</sup> Segundo Perez, Panico e Gongra (2012), essa instituição foi estruturada no ano de 1997, com o objetivo de atuar na formação de gestores e professores, na perspectiva de criação de uma cultura profissional colaborativa, com foco das atividades na aprendizagem do aluno.

A partir do segundo semestre de 2009, outros conglomerados territoriais foram criados em diferentes regiões do país, mediante atuação conjunta entre órgãos governamentais e institutos ditos de responsabilidade social. Com a expansão das experiências, alguns estudos foram elaborados, no sentido de avaliar os impactos desse mecanismo dito de efetivação do regime de colaboração na área educacional.

Em referência à experiência dos arranjos territoriais nos municípios maranhenses, Perez, Panico e Gongra (2012) argumentam que, dentre os resultados mais importantes no que tange à concretização das ações do PAR, efetuou-se desde a instauração de conselhos e projetos de incentivo à leitura, até mesmo o envolvimento de pais com as escolas, acrescida também da discussão com a comunidade escolar sobre o IDEB.

Godoi & Breyer (2012), em análise preliminar sobre o modelo de arranjo territorial implementado na região noroeste de São Paulo, avaliaram positivamente a criação de uma agenda anual para a mobilização do trabalho em rede, sob a liderança do município de Votuporanga. Dentre as discussões dos primeiros fóruns desse ADE, a questão da educação integral e da escola de tempo integral despertou atenção dos gestores participantes, sendo inclusive colocado como objetivo a ser atingido em todos os municípios envolvidos no referido arranjo. Para tanto, segundo os autores, os municípios membros repassaram ao então ministro da educação à época – Fernando Haddad - um referencial de infraestrutura basilar para a promoção da qualidade da escola de tempo integral, indicando sua implantação e o necessário investimento a ser aplicado nos municípios integrantes dessa ADE.

Cassini (2016), que em sua tese analisou três propostas de arranjos territoriais, argumenta que dois aspectos comuns caracterizaram essas experiências: os objetivos dos interlocutores na organização do Território e as demandas pela institucionalização de cada ADE. Ainda com base nos dados empíricos obtidos, nos chama a atenção os achados da pesquisadora sobre as relações intergovernamentais no tratamento de questões educacionais nos territórios por ela estudados. Em suas análises, a questão do transporte escolar foi a problemática central na relação entre o governo estadual e os governos municipais dos territórios, enquanto dificuldades concernentes ao entendimento

sobre os instrumentos de assistência técnica e financeira foram mais evidentes na relação dos municípios com o governo federal.

Em suma, estudos mostram que a proposta dos arranjos de desenvolvimento da educação vem ocupando cada vez mais espaço no debate educacional, concebidos como mecanismos de agrupamento intermunicipal para a solução de questões educacionais comuns, em “regime de colaboração”, no âmbito dos Territórios.

Para Araújo (2013), a proposta de arranjos educacionais, objetivando materializar o regime de colaboração em educação, tem fundamento na lógica empresarial, composta por princípios e conceitos relacionados aos temas da territorialidade, protagonismo local, associativismo intermunicipal voluntário, trabalho em rede e visão estratégica – e ainda por metas e resultados.

Nessa perspectiva, Cassini (2016) considera as experiências dos arranjos na educação como efeitos de novos modelos de administração pública, que vem remodelando a estrutura do federalismo cooperativo brasileiro e ganhando espaço no contexto de fragmentação do Estado brasileiro, no qual é reduzida a fronteira entre o público e o privado.

Retomando as reflexões de Araújo (2013), destacamos sua inquietação com a atuação do empresariado e a sua aposta na organização dos ADEs para a materialização do regime de colaboração. Segundo a autora, convém lembrar que as influências do setor empresarial extrapolam a criação de agendas e organização de fóruns para o debate sobre o tema, mas, principalmente, replicam ideias que buscam “também definir o papel e a atuação do Poder Público, especialmente o federal, de modo a transformar os ADE numa política de Estado que abranja todos os outros entes federativos” (p. 798).

A constituição dos ADEs, portanto, vão ao encontro de interesses dos grupos empresariais que buscam estabelecer o consenso de suas ideias na formulação da política educacional, redefinindo os modelos de gestão das instituições públicas e instituindo outra forma de regime de colaboração. Sobre esse aspecto, Argollo e Motta (2015), compreendem que

[...] a reconfiguração do regime de colaboração mediante a normatização dos ADE como uma tática política que “forja” consenso no interior dos aparelhos institucionais do Estado, principalmente no interior do CNE e no MEC, como um mecanismo de reformular o SNE e, com isso, institucionalizar tipos novos de parcerias público-privada

perante as redes municipais, em sintonia com interesses de uma classe que, historicamente, usa as estruturas institucionais do Estado como blindagem para manter uma política de financiamento da educação básica de baixo custo, ao mesmo tempo em que disputa o recurso público. Enfim, trata-se de uma estratégia do capital para ampliar a acumulação; com isso, encaminha a resignificação da educação pública como direito. (p. 54).

A perspectiva dos arranjos educacionais também é contemplada no PNE 2014-2024, precisamente no § 7º do art 7º, quando este possibilita que “o fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação” (BRASIL, 2014). Observa-se que a proposta é legitimada para a instância municipal, não mencionando sua implementação nas instâncias estaduais, talvez por pressuporem que, nesta, os desafios são mais complexos.

Em verdade, bem antes da aprovação do PNE vigente, já existiam experiências de ADEs em diferentes lugares do país, algumas criadas ainda no contexto de implementação do PAR, como foi o caso da primeira ADE criada em 2009, no estado do Maranhão (PEREZ, PANICO, GONGRA, 2012). Outras experiências colaborativas, na perspectiva desses arranjos, são destacadas na seção a seguir. No entanto, referenciamos, inicialmente, exemplos de estados, como Ceará e Rio Grande do Sul, no que se refere à cooperação intergovernamental com vistas ao regime de colaboração em educação.

### 2.3. EXPERIÊNCIAS DE COLABORAÇÃO DESENVOLVIDAS NAS INSTÂNCIAS SUBNACIONAIS

Como antecipamos, a C.F.88, a LDBEN e o PNE 2014/2024, além de preverem a relação entre os entes federados na organização da educação nacional mediante regime de colaboração, propõem formas de colaboração para a implementação de ações, em diferentes níveis e modalidades de ensino. Essa dupla orientação de mecanismos distintos, entretanto, resulta no uso equivocado dessas expressões, deixando subtender que possuem os mesmos sentidos e implicações nas relações intergovernamentais, sobretudo no tratamento das questões educacionais.

Para Cassini & Nascimento (2018), o que acontece é o emprego recorrente do termo “regime de colaboração” em práticas associadas à coordenação e/ou forma de colaboração e as políticas indutoras da União, revelando-se, portanto, segundo elas, equívocos conceituais, jurídicos e administrativos.

Como já ressaltamos anteriormente, compreendemos, a partir de Araújo (2013), que regime de colaboração não é o mesmo que formas de colaboração, uma vez que o primeiro pressupõe estabilidade e continuidade, uma vez garantida sua institucionalização por lei complementar, em contraposição ao segundo, que pode consistir em uma ação pontual, esporádica ou momentânea nas relações entre os entes federados.

Mesmo com essa distinção, quais aspectos conjunturais acarretam essa confusão conceitual? Na percepção de Cassini & Nascimento (2018), esse desentendimento deriva de fatores decorrentes de motivações ligadas à Reforma do Estado na década de 1990 e à viabilidade de pactuação de convênios de cooperação, por meio dos consórcios públicos.

Na prática, experiências educacionais levadas a cabo pelos entes federativos, buscam “efetivar” ou ainda “fortalecer” o regime de colaboração, mesmo cientes da ausência de sua materialidade jurídica. Em muitos casos, essas práticas são guiadas pela compreensão de que as formas de colaboração, quando assumidas e celebradas entre os entes federados (União- Estados; União-Municípios ou na relação Estado-Municípios), durante período ininterrupto, favorecerem a instauração do regime de colaboração sem necessariamente pressionar por sua institucionalização pela via da lei complementar.

Estudos publicados em coletânea organizada por Oliveira & Santana (2010), bem como análises feitas por Segatto (2015) e Segatto & Abrucio (2016) relatam sobre iniciativas estaduais de colaboração com os municípios, apoiadas em concepções distintas e autodeclaradas como regime de colaboração.

A tese de Segatto (2015) buscou analisar as relações intergovernamentais em educação entre quatro estados (Ceará, Pará, Mato Grosso do Sul e São Paulo) e seus respectivos municípios. No entanto, esse estudo, mediante envio de questionários as secretarias estaduais de educação,

revelou a variedade de modelos de cooperação realizadas em outros estados, inclusive o Piauí<sup>53</sup>.

Uma das experiências destacadas em estudos apoiados nessa perspectiva (SEGATTO & ABRÚCIO, 2016; ABRÚCIO, SEGATTO, PEREIRA, s/d), ocorre no estado do Ceará, onde as relações colaborativas entre os governos estadual e municipais se intensificaram ao longo dos anos, sobretudo nos anos 2000, mediante criação de um pacto pela alfabetização e melhoria nos indicadores de leitura e escrita dos alunos.

Vieira (2010) argumenta que três fases diferenciadas caracterizam a experiência colaborativa do Ceará, identificadas por ela como sendo: (1) a institucionalização; (2) organização; (3) fortalecimento desse instrumento.

Um dos fatos que favoreceu a colaboração intergovernamental na realidade cearense correspondeu ao processo de municipalização do ensino, fenômeno esse que abarcou mais da metade dos municípios. No entanto, segundo Vieira (2010), a construção dessa cultura colaborativa também se deu, em parte, pela vontade política e técnica dos gestores envolvidos, com destaque especial para os órgãos intermediários do governo estadual, na coordenação dos trabalhos diante dos municípios.

Ainda segundo Vieira (2010), outras ações<sup>54</sup> foram realizadas pela SEDUC/CE junto aos municípios, visando o fortalecimento das relações intergovernamentais entre estes e o estado cearense, a saber: fornecimento de suporte técnico e pedagógico às secretarias municipais, incluída também a oferta de formação continuada para os gestores das redes; cessão de servidores estaduais para a lotação em cargos administrativos, sobretudo, para exercício de secretário (a) de educação; adesão dos municípios ao Sistema de Avaliação da Educação Básica do Ceará (SPAECE); apoio técnico na sistematização dos planos municipais de educação; transferência de estabelecimentos do

---

<sup>53</sup> Esse mapeamento realizado por Segatto (2015) apegou-se unicamente às respostas contidas em um único instrumento de coleta de dados, dispensando pesquisa empírica e análises, por exemplo, do ordenamento jurídico sobre os regime/formas de colaboração intergovernamental, e mesmo a realização de entrevistas *in loco* com os gestores, procedimentos estes que utilizados em nossa investigação.

<sup>54</sup> Destacamos também o projeto de ampliação da jornada escolar, no qual a SEDUC/CE estimulou e apoiou iniciativas de ampliação da jornada escolar nos anos iniciais (1º ao 5º ano) do Ensino Fundamental nas redes municipais. A proposta, que tinha como objetivo a melhoria dos indicadores de aprendizagem dos alunos matriculados neste nível de ensino, contemplava a oferta de duas modalidades de ampliação: tempo integral (em média 10 horas diárias) e jornada ampliada (pelo menos 6 horas/dia) (CEARÁ, 2006).

patrimônio estadual para instalação de escolas, visando o atendimento da oferta de ensino fundamental pelos municípios; assistência técnica e financeira a 60 municípios com baixos indicadores de desenvolvimento local, fornecendo-lhes equipamentos e mobiliários, construção de espaços, formação continuada e aquisição de materiais pedagógicos, dentre outras ações.

Convém lembrar que o “regime de colaboração” foi colocado como uma das prioridades educacionais na gestão da Secretaria da Educação Básica (SEDUC/CE) conforme intencionalidade expressa no documento *Regime de Colaboração Estado-Municípios (2003-2005)*. Para tanto, segundo o documento, durante a referida gestão a secretaria estadual de educação cearense forneceu apoio técnico e pedagógico e também intermediou repasse financeiro do governo estadual aos municípios envolvidos nas ações coordenadas pela própria secretaria.

Anos depois, o governo estadual lançou o Programa Alfabetização na Idade Certa (PAIC), que pretendia alfabetizar todos os alunos da rede pública, até os 7 anos de idade, em colaboração com os municípios. Além da assistência técnica e pedagógica da SEDUC/CE, foi previsto o incremento financeiro do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) do governo estadual aos municípios que obtivessem bons resultados na alfabetização.

Outra experiência ilustrada em estudo (LUCE & SARI, 2010) sobre a colaboração intergovernamental ocorreu no estado do Rio Grande do Sul, onde, segundo as autoras, alguns condicionantes e indicadores contribuíram para a operacionalização do regime de colaboração na experiência gaúcha, a saber: a disposição do tema na constituição estadual, a elaboração de legislação específica para a regulamentação das relações intergovernamentais; as instâncias institucionais (com destaque para a atuação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – Famurs); os partidos políticos; a descentralização das políticas públicas e a instauração de instrumentos de acompanhamento e controle social.

De fato, segundo estudo de Sari (2009), a organização de municípios gaúchos, por meio da Famurs, e o trabalho de cooperação mútua intermunicipal foram importantes para a implementação e a operacionalização do regime de colaboração no Rio Grande do Sul. Soma-se a essa condicionalidade a articulação das instâncias administrativas, sobretudo a atuação da Famurs junto

ao Conselho dos Secretários Municipais de Educação, à Undime/RS, à Secretaria da Educação do Estado, ao Conselho Estadual da Educação, em parceria também com a Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Sem a pretensão de estabelecermos aqui uma comparação entre os exemplos dos dois estados, apenas registramos que, diferentemente da experiência cearense, no Rio Grande do Sul as ações em prol da institucionalização e da efetivação do regime de colaboração entre os entes federados partiram de iniciativas municipais, sendo posteriormente agregadas as instâncias administrativas estaduais. Em comum, cabe mencionar que, nos dois estados, foram criados espaços e/ou mecanismos para discussão, conceptualização, implementação e acompanhamento das relações colaborativas entre Estado e municípios, na perspectiva de consolidar o referido regime na área da educação.

Experiências de relações intergovernamentais na perspectiva dos arranjos de desenvolvimento da educação são citadas em estudo (GODOI & BREYER, 2012) e em produções – Revista Colaboração (v1, v2) - financiadas pelo Instituto Positivo, assim como em estudos acadêmicos (SEGATTO, 2015; SEGATTO E ABRUCIO, 2015; CASSINI, 2016). Os dois primeiros estudos, integrantes de livro organizado por Abrúcio & Ramos (2012), descrevem experiências de ADE nas regiões do Noroeste Paulista (SP) e na Chapada Diamantina (BA), iniciativas essas também destacadas nas publicações do Instituto Positivo<sup>55</sup>. Em relação aos estudos acadêmicos, os dois primeiros referenciados analisam o que chamam de cooperação intergovernamental em diferentes estados (Ceará, Mato Grosso do Sul, Acre, Pará, São Paulo e Minas Gerais). O terceiro estudo, crítico a esses arranjos, revela dados empíricos das experiências dos Territórios de Cooperação Educacional do Médio Piracicaba, do Xingu e do Tapajós, ambos desenvolvidos no estado do Pará.

Para fins de nossa investigação, cabe dizer que, no estado do Piauí, foi criado o Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea (COREDEPI), formado inicialmente por 11 municípios<sup>56</sup>, com o objetivo de

---

<sup>55</sup> Nesse estudo, há referências ainda a outras experiências desenvolvidas nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Maranhão Pará e Santa Catarina.

<sup>56</sup> Integravam esse consórcio, os municípios de Caxingó, Murici dos Portelas, Bom Princípio do Piauí, Buriti dos Lopes, Cajueiro da Praia, Caraúbas do Piauí, Cocal, Cocal dos Alves, Ilha Grande, Luís Correia e Parnaíba, que oficializou sua saída no início de 2019.

“formação de uma autarquia interfederativa para a promoção do desenvolvimento regional integrado” (PARNAÍBA, 2013, p. 02). A proposta, influenciada pelo prefeito petista de Parnaíba – Florentino Neto – foi aprovada por lei complementar à legislação desse município, sob nº30, de 20 de dezembro de 2013. Entre os objetivos desse consórcio, expressos no texto jurídico, destacamos aqueles direcionados à educação:

[...]

XXIII- Fortalecer a qualidade do ensino infantil nos principais aspectos, dentre outros: regulamentação, atendimento à demanda, gestão educacional, melhoria dos equipamentos públicos, gestão financeira, manutenção da rede física, informatização, educação inclusiva, participação da família, qualificação dos profissionais;

XXIV - Atuar pela qualidade do ensino fundamental, ensino médio regular e profissionalizante;

XV- Desenvolver ações de alfabetização de jovens e adultos;

XXVI- Promover a elevação da escolaridade e qualificação profissional;

XXVII- Desenvolver ações de capacitação dos gestores públicos e profissionais da educação. (PARNAÍBA, 2013, p. 2-3).

Ao menos nessa passagem da Lei de criação do COREDEPI, não observamos referências ao regime de colaboração, ou ainda ao papel que desempenharia o Estado, no que se refere às competências educacionais, ou seja, objetivos foram definidos; entretanto, as responsabilidades dos demais entes federados (Estado e União), nesse processo, não foram mencionadas.

Ainda sobre práticas de colaboração intergovernamental desenvolvidas no contexto piauiense Segatto (2015), em estudo que analisou os modelos de cooperação entre Estados e municípios na educação em nosso país, revela que, no Piauí, existem formas de colaboração ocorrendo por meio de programas conjuntos, em diferentes aspectos, por exemplo: programa de alfabetização de crianças e adultos; permuta de servidores públicos entre as redes /sistema de ensino; repasse ou concessão provisória de prédios públicos; formação continuada dos profissionais ou assessoria técnica para a sistematização do PAR e adesão aos programas do Governo Federal e avaliação externa. Em relação à questão da alfabetização, a SEDUC, em parceria com o Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas (UNICEF) e Instituto Probem, desenvolveram o Programa Palavra de Criança, com a finalidade de alfabetizar as crianças; no entanto, não atenderam a totalidade dos municípios piauienses.

Em outro estudo, Silva & Rodrigues (s/d) relatam a experiência de organização da ADE denominada por Grupo Educacional<sub>5</sub> (GE<sub>5</sub>), criada em 2015 e composta por 5 municípios: Barra D'Alcântara, Elesbão Veloso, Francinópolis, Várzea Grande e Tanque do Piauí (sede). Segundo os autores, a institucionalização desse arranjo foi possível após reuniões, fóruns e carta elaborada nos moldes da ADE Noroeste Paulista (SP), assinada pelos prefeitos desses municípios. Para a participação como membro no GE<sub>5</sub>, "o município deve pertencer à região do centro-sul piauiense, ter aderido ao PAR e assinado a carta de princípios e responsabilização do plano de desenvolvimento da educação do GE<sub>5</sub>" (p.11). Ainda de acordo com esse relato de experiência, são os jogos estudantis, a formação de professores e a PROVA GE<sub>5</sub> as principais ações desenvolvidas por esse modelo de cooperação intermunicipal, que acredita serem os ADEs "um modelo de trabalho *mais flexível*, que *rompe com a burocracia da administração pública* quando o assunto é solucionar os problemas comuns a todos" (p.14, *grifos nossos*).

Além dessas experiências colaborativas entre o ente estadual e os municípios piauienses, cabe mencionar, mais recentemente, as ações em prol da elaboração dos planos municipais de educação e implementação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC) nas redes/sistemas de ensino, consubstanciadas na criação de conselhos, organização de fóruns, seminários, encontros de formação na capital e nos próprios municípios, além de assessoria técnica e pedagógica oferecida pela SEDUC e apoio das Instituições de Ensino Superior na sistematização dos referidos planos e da matriz curricular para a Educação Básica nesse estado (Currículo Piauí).

Considerando que o foco da presente pesquisa é a investigação das formas de colaboração na educação em tempo integral, passamos, no capítulo seguinte, a abordar as concepções vigentes sobre esse tipo de educação no contexto brasileiro, bem como contextualizar sumariamente ao leitor as questões conceituais, históricas, legais e políticas envolvidas nesse debate.

### **CAPÍTULO III – EDUCAÇÃO (INTEGRAL) EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL: CONCEPÇÕES EM DISPUTA**

Neste capítulo, evidenciamos o debate acerca da educação integral em tempo integral, atentando para as concepções, finalidades e interesses que permeiam os programas de educação escolar em tempo integral. Abordamos a multiplicidade dessas propostas, por meio das reflexões realizadas por pesquisadores da temática, assim como inferimos a contraposição de ideias existentes na fundamentação conceitual dos projetos em curso na realidade brasileira, questão sistematizada em estudo de Cavaliere (2009).

Nesse estudo, a autora apresenta, para fins didáticos, sua compreensão acerca dos formatos organizacionais da ampliação da jornada escolar, sendo uma dessas vertentes a que pressupõe investimentos diretos do Estado nas dependências da instituição escolar, de modo a equipá-la para o funcionamento em tempo integral, na perspectiva de atendimento universal da comunidade escolar; e outra visão a que centraliza as ações na parceria entre o Estado e as instituições sociais/educacionais, não necessariamente governamentais, no sentido de agregar espaços e profissionais para a jornada ampliada, com a finalidade de atendimento focalizado, mediante critérios pré-estabelecidos e direcionados a uma parcela da comunidade discente.

Nesse sentido, antes mesmo de abordarmos os entendimentos diferenciados sobre o tempo integral manifestos no ordenamento legal, sintetizemos o debate sobre as concepções divergentes acerca da educação e da escola de tempo integral no contexto brasileiro contemporâneo.

#### **3.1. EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO PENSAMENTO EDUCACIONAL BRASILEIRO**

Outrora, no Brasil, o curto tempo diário que as crianças brasileiras passavam na escola já era motivo de críticas tanto de Anísio Teixeira como de Darcy Ribeiro, dois de nossos maiores educadores. Ambos, refletindo sobre contextos históricos e educacionais distintos, defendiam a permanência dos

alunos das camadas populares por mais tempo na instituição escolar, preferencialmente em tempo integral.

Anísio Teixeira (1977) defendia que a escola primária brasileira, dada sua função formadora de hábitos de trabalho, de socialização, de reflexão intelectual, de gosto e de consciência, não poderia restringir suas atividades ao tempo parcial; ao contrário, deveria e precisava ser em horário integral para alunos e professores. Notadamente, referindo-se ao contexto educacional brasileiro de sua época, o educador baiano mostrava-se incomodado com a redução do programa curricular, ocasionada pela divisão da escola em turnos, que, segundo ele, só oferecia ao aluno meio dia escolar ou, às vezes, um terço do dia escolar.

A escola primária, na visão de Anísio Teixeira (idem), não seria um tipo de escola preparatória para estudos posteriores, mas teria como função precípua ministrar uma educação de base ao brasileiro, oferecendo-lhe uma escola fomentadora de hábitos diversos, enriquecida com um programa curricular de atividades práticas para a formação de outro cidadão. Contudo, acrescenta ele, não seria possível realizar essa proposta formativa em uma instituição escolar organizada por sessões, com período letivo limitado - característico da escola brasileira à época. Para tanto, deveria ser recuperada a jornada integral, dotada de atividades de trabalho, de estudo, de recreação e de arte e, sobretudo, integrada à comunidade local e com ela identificada.

A ideia da escola de tempo integral, segundo concepção educacional de Anísio Teixeira, estava inserida em um projeto educacional mais amplo projetado por este intelectual brasileiro, que defendia ainda a descentralização educacional, sobretudo a municipalização do ensino. Em sua visão, a regionalização da escola, com administração local, horários ampliados, enraizada no meio local e dotada de professores da região seria a instituição de formação comum do brasileiro (TEIXEIRA, 1977).

A questão do pacto federativo em educação também era preocupação de Anísio Teixeira, que apoiava a criação dos sistemas de ensino estaduais e municipais, com vistas a sua integração em um sistema contínuo de educação, conforme trecho recolhido de uma de suas obras:

É a unidade vital, em oposição à rigidez mineralizada dos sistemas unitários e uniformes. O *Município*, com o seu sistema de escolas locais, primárias e médias, enraizadas no solo físico e cultural do Brasil, brasileiras como as que mais o sejam, o Estado, com as suas escolas

médias superiores e profissionais, exercendo e sofrendo influência das escolas locais e detendo o poder de formar o magistério primário, e a União, com o sistema federal supletivo de escolas superiores, escolas primárias e médias de demonstração, órgãos de pesquisa educacional e o poder de regulamentar as profissões- atuarão em diferentes ordens, independentes, mas articulada, constituirão a ação tríplice, mas convergente dos três poderes, algo de dinamicamente sistemático e unificado (Grifos do autor, TEIXEIRA, 1977, p. 40).

Essa proposta de descentralização educacional no pensamento de Anísio Teixeira, em verdade, segundo Araújo (2013), correspondia ao posicionamento contrário que ele possuía em relação à política educacional dos anos 1930, marcada pela centralização das ações da União, e, com efeito, pela secundarização do papel educacional pelas instâncias subnacionais. Para essa autora, era idealista<sup>57</sup> a visão do intelectual brasileiro, já que, em suas proposições sobre a questão da municipalização, relativizava as condições objetivas e histórico-políticas dos municípios.

Outro entusiasta da ampliação da jornada escolar na educação pública foi Darcy Ribeiro, que associava a escassez do tempo de escola destinado à criança brasileira ao baixo rendimento escolar. Avaliava como absurdo o não cumprimento dos dias letivos e a jornada escolar de duas e meia e três horas de aula, assim como a organização do terceiro turno, na década de 1980, argumentando que, em outros lugares do mundo, consideravam-se cinco horas diárias uma jornada mínima indispensável para o aluno (RIBEIRO, 1986). Crítico à escola de turnos, responsabilizando-a pelo fracasso dos estudantes, esse antropólogo e político brasileiro foi um defensor da escola de tempo integral, considerando sua criação como uma das metas mínimas, no campo da educação popular:

Criar escola de dia completo para alunos e professores, sobretudo nas áreas metropolitanas, onde se concentra a maior massa de crianças condenadas à marginalidade porque sua escola é o lixo e o crime. O que chamamos de menor abandonado e delinquente é tão-somente uma criança desescolarizada, ou que só conta com uma escola de turnos. (p. 13).

Darcy Ribeiro, portanto, defendia a jornada integral para alunos e professores, sendo esse tempo particularmente recomendado para escolas

---

<sup>57</sup> Constatação essa também percebida pela autora quando em referência à tese municipalista elaborada por Anísio Teixeira, no IV Congresso da Associação Brasileira de Municípios, realizada em 1957.

situadas em áreas urbanizadas, onde segundo ele, viveriam crianças em situação de vulnerabilidade social.

A influência do pensamento de Darcy Ribeiro no que tange à educação escolar em tempo integral se expressou, em parte, na legislação nacional, após a incorporação de seu substitutivo, que, após manobras políticas no Congresso Nacional, passou à Lei nº 9.394/96. Nesta, pela primeira vez, aparecem artigos que recomendam, de modo facultativo, a ampliação progressiva da jornada escolar (art. 34), bem como a progressão das redes de escolas públicas urbanas para Ensino Fundamental em tempo integral (§ 5º art. 87).

Apesar da incorporação dessas recomendações<sup>58</sup> legais do substitutivo de Darcy Ribeiro, outras foram desconsideradas no que se refere à educação em tempo integral, a saber: a) a priorização das zonas de atenção educacional e o atendimento de crianças de sete anos de idade, na criação e na ampliação da escolarização em tempo integral, por parte dos sistemas de ensino; b) a progressiva ampliação do Ensino Fundamental em tempo integral combinada com o atendimento de programas suplementares de alimentação, assistência à saúde, material didático-escolar e transporte. Apesar de a temática da jornada integral ser destaque na LDBEN de 1996, outras questões educacionais foram suprimidas, assim como o descumprimento ao ordenamento dos projetos de leis apresentados antes da sua aprovação.

As propostas de educação (integral) e (m) tempo integral ainda continuam sendo problematizadas em diversos estudos e pesquisas acadêmicas (Cavaliere, 2007,2009; Maurício, 2009, 2015; Coelho, 2009, 2013; Coelho & Cavaliere, 2002, 2017; Moll, 2013; Gadotti, 2009, Silva & Silva, 2013), analisadas mediante diferentes abordagens ou perspectivas conceituais.

A intensificação dos debates acerca dos temas referidos extrapolou o universo acadêmico, sendo também incorporadas em campanhas políticas de candidatos aos cargos da gestão pública nas diferentes esferas governamentais, sobretudo a partir da aprovação do PNE 2014-2024, que, como sabemos, incorporou a educação em tempo integral como uma de suas metas. Assim, propostas de escola de tempo integral foram destaque nas campanhas eleitorais de 2014, sendo defendidas tanto por candidatos ao Poder Executivo como

---

<sup>58</sup> SAVIANI (2015), em seu livro - Política e Educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação do ensino – destaca o conteúdo do substitutivo de Darcy Ribeiro.

aspirantes ao Congresso Nacional, e em todas as siglas partidárias (CAVALIERE, 2014a). Nas eleições locais de 2016, assim como no pleito realizado em 2018, diversos candidatos repetiram, em suas propostas, a defesa ora da educação integral, ora da escola de tempo integral, na maioria associadas às ideias de proteção integral/social.

Em referência à campanha eleitoral presidencial no ano de 2014, reportagem<sup>59</sup> da Empresa Brasileira de Comunicações noticiou que o tema da *educação integral* esteve presente nos planos de governo de quase todos os presidenciáveis, ainda que não clarificadas em alguns desses documentos. Ainda segundo a matéria, alguns candidatos mencionaram a *escola de tempo integral* e a *educação em tempo integral* em suas propostas, conforme foi observado nos planos de governo de Aécio Neves (PSDB) e de Dilma Rousseff (PT), respectivamente.

No ano de 2016, propostas<sup>60</sup> de educação e/ou escola integral e escola e/ou educação em tempo integral também foram defendidas por muitos candidatos aos cargos do Poder Legislativo e Executivo municipais, em diferentes lugares do país. Em Teresina, um dos campos empíricos da presente pesquisa, o plano<sup>61</sup> de governo do candidato Firmino Filho (PSDB), que concorria à reeleição ao gabinete municipal, apresentava, como diretrizes, a ampliação do tempo de permanência diária dos discentes na escola e centros de educação infantil, bem como a extensão progressiva da oferta do *ensino de tempo integral* para os estabelecimentos escolares públicos da rede municipal, em atendimento, segundo ele, às metas expressas do Plano Municipal de Educação 2015-2025, aprovado em seu governo.

Em Valença do Piauí, outro município pesquisado, a proposta<sup>62</sup> de governo da prefeita eleita no ano de 2016, Ceíça Dias (Partido Trabalhista Cristão – PTC), colocava como um dos objetivos para a área da educação, a

---

<sup>59</sup> Ver <http://www.ebc.com.br/noticias/eleicoes-2014/2014/09/educacao-integral-conheca-as-propostas-dos-candidatos-a-presidencia>. Acesso em 03 de novembro de 2018.

<sup>60</sup> Ainda houve referências a outras expressões, a saber: *ensino integral/escola integrada e tempo integral*. Entendemos que essa multiplicidade de expressões revelou os diferentes entendimentos sobre o tema, ao mesmo tempo em que buscou acompanhar o modismo que se tornou falar em educação integral e(m) tempo integral no país no referido contexto.

<sup>61</sup>Ver <http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/2016/10/Programa-Firmino-Filho.pdf>. Acesso em 03 de novembro de 2018.

<sup>62</sup>Disponível:[https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://cdn.eleicoespolitica.net/public\\_html/dados/2016/PI/12254/2/180000001297/proposta\\_governo1471785350398.pdf](https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://cdn.eleicoespolitica.net/public_html/dados/2016/PI/12254/2/180000001297/proposta_governo1471785350398.pdf). Acesso em 04 de novembro de 2018.

implantação da Educação em Tempo Integral, por meio do Programa Mais Educação, em parceria com o governo estadual, na reforma, manutenção e estruturação escolar, com vistas a possibilitar que a maioria dos jovens da cidade permanecesse oito horas diárias na escola.

No pleito presidencial de 2018, três dos quatro candidatos mais votados também abordaram as temáticas do presente estudo em seus planos<sup>63</sup> de governo: o presidenciável Fernando Haddad (PT) propôs a expansão da oferta da *educação integral*; a proposta de Ciro Gomes (PDT), que também defendia a creche em tempo integral, indicava a implantação da *educação de tempo integral* a partir do Ensino Fundamental II até o Ensino Médio; para o candidato Geraldo Alckmin (PSDB), sua proposição foi a consolidação do modelo das escolas *de período integral*, assim como a ampliação em 50% das matrículas em *tempo integral* no Ensino Médio, até o ano de 2026. Já a proposta do candidato eleito, Jair Bolsonaro (PSL), não possuía nenhuma referência em relação à educação integral e/ou a escola em tempo integral.

Em razão da proliferação desses conceitos, seja no espaço acadêmico ou em propostas e/ou documentos governamentais, é necessário diferenciá-los, visto que, embora próximos, carregam concepções distintas; contudo, um esforço inicial a ser realizado é no sentido de que

[...] é necessário fixar alguns de seus elementos intrínsecos: ela trata o indivíduo como um ser complexo e indivisível; no âmbito escolar se expressa por meio de um currículo, também integrado, e que não é dependente do tempo integral, embora possa se realizar melhor com ele; se empenha na formação integral do indivíduo em seus aspectos cognitivos, culturais, éticos, estéticos e políticos. (CAVALIERE, 2014a, p. 1214).

Colaborando para elucidar essas diferenciações, Coelho (2015) enfatiza que *tempo integral* e *educação integral*, muitas vezes, são associados como sinônimos em debates, na elaboração de documentos oficiais ou na produção acadêmica. Entendendo o primeiro como uma jornada escolar ampliada que se passa na escola ou em outros lugares, mas em articulação com o seu projeto pedagógico, por educação integral, a autora compreende o trabalho educativo

---

<sup>63</sup> Disponíveis em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-2018/propostas-de-candidatos>. Acesso em 03 de novembro de 2018.

que entremeia as diferentes formas de conhecimentos e saberes que alicerçam, numa perspectiva sócio- histórica, a formação humana.

Ainda em referência ao tempo integral, a referida pesquisadora é defensora desse tempo como possibilidade para a concretização de uma educação de qualidade, desde que tenha, como propósito, a formação integral dos estudantes das instituições públicas de ensino (COELHO, 2016). Apesar de investir em uma concepção de educação integral, a referida autora, em outro estudo (2014), adverte que esse conceito não se manifesta de maneira consistente, já que foi se diversificando ao longo da história, a partir de correntes políticas-filosóficas e perspectivas mais contemporâneas. Adverte essa autora que, em uma visão sócio-histórica, matrizes ideológicas como conservadorismo, liberalismo e socialismo, formularam propostas teórico-práticas distintas sobre educação integral (COELHO, 2009). Simultaneamente a essa perspectiva, compreende ela a existência de uma concepção contemporânea de educação integral, na qual essa temática

[...] é entendida num espectro amplo, que inclui uma maior integração entre os espaços formais de ensino e a cidade, o território em que *habitam* e sugere que essas instituições se *abram* para o seu entorno, no sentido de assumir funções *para além* das estritamente pedagógicas. (COELHO, 2014, p. 187, grifos da autora).

É nessa visão contemporânea que se inserem, por exemplo, as reflexões de Moll (2013), ao defender a necessidade de superarmos a visão educacional centrada nos recursos pedagógico-didáticos da escola em prol de uma perspectiva que reconhece outros espaços educativos espalhados na cidade, “sem que isto retire da escola e de seus profissionais a centralidade da ação educativa” (p. 80). A ideia, portanto, é redimensionar as relações entre escola e cidade, já que esta dispõe de equipamentos educativos e que podem ser usufruídos pela comunidade escolar. Acrescenta a autora que, a partir dessa conexão, um conjunto de “saberes formados nesse movimento de entrelaçamento escola-comunidade-cidade pode tornar a escola um equipamento social que permite uma rede de conhecimentos e políticas públicas em prol da formação humana integral” (idem).

Gadotti (2009), também adepto à concepção de cidade educadora, entende que as propostas recentes de tempo integral estão mais interessadas

em estender o tempo de permanência na escola para as camadas mais pobres da população. Em seu ponto de vista, a escola pública, hoje, vem assumindo outras funções que antes não eram de sua alçada, a exemplo da proteção integral, o que o leva a defender uma educação integrada entre a escola e outras instituições da sociedade. O autor entende ainda a escola de tempo integral como um direito à cidadania, visto que atende demandas de pais e/ou mães que precisam de um local para deixarem seus filhos enquanto trabalham, assim como também é direito das crianças o acesso aos bens e serviços oriundos da atual sociedade. Em sua visão, o debate que envolve o tempo integral da atualidade não é o mesmo do passado.

Refletindo sobre a educação em tempo integral como direito universal, Cavaliere (2014a) afirma que a questão da ampliação da jornada escolar como direito de todos ainda permanece dúbia, diferentemente do aumento do período da obrigatoriedade escolar, já considerado quase consenso no âmbito do Estado e da sociedade. Acrescenta também que a oferta seletiva de alunos para permanecerem por mais tempo na escola, em detrimento de todos, se configura como forma de pulverização dessa educação enquanto um direito universal, conformando-se em uma oferta compensatória.

Moll e Leclerc (2012), problematizando essa discussão, afirmam que a construção de políticas de educação em tempo integral integra as políticas afirmativas e de combate às desigualdades sociais. Abordando aspectos como a universalidade e a obrigatoriedade da ampliação da jornada escolar, evidenciam, dentre outras reflexões, que essa ampliação se torna possibilidade “para a superação da dívida social brasileira, da qual faz parte o trespdobramento de turnos, e, nesse sentido, é pré-condição para que o estudante e sua família possam decidir se participam ou não do tempo escolar integral” (p. 43).

A proliferação de ideias e conceitos divergentes sobre educação (integral) em tempo integral se explica ainda pela vigência de propostas e projetos educacionais em “disputa” na realidade brasileira, protagonizadas entre os defensores de uma política de Estado e os que reforçam o papel de protagonista de instituições privadas ou autodenominadas de interesse da sociedade civil na implementação de políticas e programas governamentais.

Para Silva (2013, p. 90), na esfera da sociedade civil, tem sido cada vez mais frequente o interesse pela educação integral por parte do Centro de

Educação, Cultura e Ação Comunitária (CENPEC), Instituto Paulo Freire e Associação Cidade Escola Aprendiz, que passaram a atuar, de modo recorrente, na formulação de políticas educacionais em debates promovidos pelos governos federal, estaduais e municipais. Para esse autor, constituintes do que Gramsci denominou aparelhos privados de hegemonia, são essas as organizações “que operam essa política voltada para a ampliação da jornada escolar e suas principais estimuladoras financeiras e ideológicas são algumas das empresas privadas que compõem o organismo Todos pela Educação” (idem, p. 90).

Em relação ao CENPEC, estudos analisam as propostas de ampliação da jornada escolar e educação integral disseminadas por esta organização da sociedade civil, por meio de um conjunto de publicações, premiações e organização de eventos temáticos (MAURÍCIO,2016; SILVA,2017,2018; COSTA, 2017, 2018).

Maurício (2016) afirma que foi a partir da criação do Prêmio Itaú-Unicef, em 1995, que se estabeleceram conexões entre a Fundação Itaú Social – da qual o CENPEC é uma extensão –, com a temática da educação integral. Recorrendo às informações contidas no endereço eletrônico dessa instituição, para essa pesquisadora “[...] a educação integral como estratégica para a melhoria da qualidade da educação e para a promoção da equidade” (p. 95) é o entendimento basilar da referida fundação. Para a universalização, essa educação apresenta como caminhos o trabalho conjunto entre organizações não governamentais e as escolas, por intermédio de atividades no contraturno escolar, em espaços educativos diversos, além de ações de assessoria na elaboração, operacionalização e monitoramento de políticas públicas e planos educacionais de educação integral de estados e municípios.

Para Silva (2017), o caderno temático *Educação Integral*, publicado em 2006, trouxe para o debate a perspectiva de educação integral do CENPEC, presente na maioria dos textos, à exceção dos artigos das professoras Ana Maria Cavaliere e Lúcia Velloso Maurício que, ao contrário dos demais autores, defenderam a centralidade da instituição escolar no processo educacional em seus escritos.

Segundo Costa (2017), as proposições sobre a jornada ampliada, formuladas pelo CENPEC e sistematizadas desde os anos 2000, fortaleceram a defesa pela ampliação da participação de ONGs e de educadores sociais na

escola pública, na perspectiva das parcerias público-privadas e da gestão descentralizada das políticas sociais. Concomitante a esses aspectos, a centralidade da educação integral passou a focar o sujeito (entendido como sujeito de direitos), assegurando-lhe proteção integral complementada com instrução formal.

Outro espaço de divulgação da concepção de educação integral em uma perspectiva empresarial, embora não citada por Silva (2018), é a Plataforma<sup>64</sup> virtual do Centro de Referências em Educação Integral, apoiada por cerca de 14 organizações – integrantes também do TPE – dentre elas, a Associação Cidade Escola Aprendiz, Fundação Itaú Social, Instituto Natura e o próprio CENPEC, que dispõe de farto material direcionado, segundo o sítio, a orientar gestores educacionais no processo de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação de “políticas de educação integral” nas redes/sistemas de ensino.

No tutorial disponível na referida plataforma, é possível o acesso e a realização de *download* – a gestores e comunidade em geral – dos dois cadernos temáticos que apresentam conceitos, princípios e, em outro, as etapas necessárias para pôr prática a “Política de Educação Integral”, revelando, portanto, os pressupostos do CREI. Em relação ao primeiro caderno, denominado *Conceitos, princípios e estratégias estruturantes*, é possível ainda encontrar quatro princípios da “política de educação integral”: equidade, inclusão, sustentabilidade, contemporaneidade. Apresenta-se também, nesta coletânea, o marco legal, a matriz curricular, o plano de formação, a avaliação e a gestão em rede da educação integral. No segundo volume, chama a atenção os três formatos apresentados pelo Guia para a implementação da referida “política”. São eles: (1) Implementação da política de educação integral **SEM** ampliação de tempo e **SEM** parcerias (convênios); (2) Implementação da política de educação integral **COM** ampliação de tempo e **SEM** parcerias (convênios); (3) Implementação da política de educação integral **COM** ampliação de tempo e **COM** parcerias (convênios).

Ao que parece, as três possibilidades de implementação da “política de educação integral” propostas na plataforma do Centro de Referência em Educação Integral, de fato, buscam contemplar a diversidade dos municípios

---

<sup>64</sup> Disponível em <https://educacaointegral.org.br/na-pratica>. Acesso em 05 de novembro de 2018.

brasileiros, dotados de capacidades técnicas, financeiras e operacionais distintas. A primeira possibilidade, que difere das duas últimas por não pressupor um tempo ampliado, é passível de questionamento para muitos estudiosos, ao considerarem que “é quase impossível, ou pelo menos muito difícil, pensar em educação integral sem pressupor um tempo ampliado/integral que a possibilite” (COELHO, 2009, p, 93). De acordo com a essa pesquisadora,

[...] é importante dizer que falar sobre educação integral, para nós, pressupõe falar, também, em tempo ampliado/integral na escola: com o tempo escolar ampliado, é possível pensar em uma educação que englobe formação e informação e que compreenda outras atividades – não somente as conhecidas como atividades escolares – para a construção da cidadania partícipe e responsável. (Idem).

Maurício (2015, p. 87), ao formular a questão “Porque é necessário estender a jornada escolar para oferecer a educação integral? ”, responde que essa educação possui, como pressuposto, a sua possibilidade de impacto transformador na educação, acrescentando ainda que as circunstâncias da educação brasileira colocam a escola de tempo integral como indispensável, se é que se objetiva assegurar a cidadania das crianças brasileiras.

Retomando a discussão sobre a concepção da “política de educação integral” veiculada na plataforma do Centro de Referência em Educação Integral, é importante reiterar que ela se expressa em diferentes textos e materiais didáticos produzidos por vários especialistas e, conforme adverte essa organização, baseados em experiências de sucesso Brasil afora. Somam-se a essa produção teórica os trabalhos de assessoria de projetos demandados pelas gestões governamentais, espaço propício para a difusão da dimensão prática dessa concepção.

Em contraste com as formulações da concepção empresarial de educação integral e(m) tempo integral apontados em estudo de Silva (2018), o documento “Educação em Tempo Integral: pressupostos para a Educação Básica<sup>65</sup>”, elaborado por pesquisadores do NEEPHI em resposta à demanda da conselheira da Comissão de Educação Integral da Câmara de Educação Básica (CEB/CNE)–Profa. Malvina Tuttmann– apresenta alguns princípios norteadores para essa educação, visando sua possível implementação em estados e

---

<sup>65</sup> Disponível em <https://educacaointegral.wordpress.com>. Acesso em 20 de Junho de 2017.

municípios em nosso país. Apresentado em versão impressa aos conselheiros da referida comissão, em reunião de trabalho para debate sobre a temática e realizada no dia 03 de julho de 2017, o documento não propõe o estabelecimento de um modelo de educação em tempo integral, mas um referencial para se pensar projetos que fomentem essa concepção de educação.

Segundo os redatores, os pressupostos da Educação em Tempo Integral para a Educação Básica pautam-se em uma educação que se processa nas instituições públicas escolares, em atendimento às normatizações recomendadas, tanto na LDBEN como no PNE 2014-2024, sobretudo a proposição de sua meta 6. O texto estabelece nove princípios para a implementação da educação em tempo integral, considerada a diversidade dos estados e municípios brasileiros.

Em primeiro lugar, segundo pesquisadores do NEEPHI, a escola de tempo integral só é pertinente se incorporar uma proposta de educação inscrita em seu projeto pedagógico, elaborado por toda a comunidade escolar.

Outro ponto destacado é que essa organização de escola deve atender a todos os alunos, evitando a duplicidade de atendimento à comunidade escolar, embora frisem que nem todas as escolas da rede/sistema de ensino necessitem ofertar o tempo integral, sendo a adesão, portanto, facultativa.

A organização curricular dessa escola também é questão refletida pelos autores do documento, ao conceberem um turno único, disposto de modo integrado, evitando a sua fragmentação e com vistas a possibilitar a todos os estudantes vivências em uma mesma duração de jornada. Nesse sentido, outra diretriz importante é a primordialidade de um currículo amplo, integrador de diferentes conhecimentos, saberes e linguagens, direcionado para a materialização de uma educação integral.

A questão da infraestrutura escolar também é citada no referido documento, no qual os formuladores indicam a necessidade de espaços adequados para o funcionamento em tempo integral, tais como salas de aula, refeitório, laboratórios, biblioteca, espaços de convivência, ambiente para descanso dos estudantes, pátio, quadra poliesportiva coberta e sala de recursos multifuncionais.

A formação continuada e a estabilidade dos profissionais que trabalham na escola de tempo integral também é outro princípio basilar, considerando-se

ainda condições de trabalho satisfatórias, em que se tenha, entre outras garantias, tempo para planejamento do trabalho e vínculo profissional em uma mesma instituição de ensino.

Ainda em referência ao documento mencionado, destacamos o princípio do financiamento da escola de tempo integral, que indica aportes de recursos financeiros contínuos e satisfatórios, associados ao Custo-Aluno Qualidade, para a implantação dessa organização escolar, mediante o fortalecimento da colaboração entre os entes federados, assim como a descentralização dos recursos, nas instâncias federal e local.

Por fim, para os redatores dos pressupostos da Educação em Tempo Integral, a natureza dessa educação não prescinde de um projeto de formação humana, destinada a todos os níveis da Educação Básica, a ser adotada mediante critérios definidos pelas redes/sistemas de ensino e pelas unidades escolares.

A abordagem realizada até o momento acerca dos conceitos sobre educação integral em tempo integral necessita ser articulada com a temática do tempo ampliado e suas configurações. Nesse sentido, movemo-nos, a partir de agora, à compreensão das possibilidades de organização da jornada escolar ampliada.

Em se tratando do *tempo integral* na realidade brasileira, retomamos o estudo de Cavaliere (2009), referenciado na parte introdutória deste capítulo, especificamente às vertentes de ampliação da jornada escolar que engendram dois modelos, não necessariamente enquadrados: *escola de tempo integral* e *aluno em tempo integral*. O primeiro modelo investe na ampliação da jornada na instituição escolar, enquanto o segundo opta pelo alargamento do tempo para alguns alunos, mediante estabelecimento de critérios pedagógicos ou de cunho assistencial. A opção por um ou outro formato organizacional, segundo a autora, depende das realidades específicas de cada instância administrativa (federal, estadual e municipal), seja em seu potencial político, financeiro ou de infraestrutura, mas também pode revelar correntes de pensamento acerca do papel do Estado na Sociedade.

Considerando esse “modelo” esquemático elaborado pela autora supracitada, passamos a focalizar, nesta parte do trabalho, cada proposta específica, recorrendo também às contribuições de outros pesquisadores.

### 3.1.1. “Escola de Tempo Integral”

Ao pensarmos sobre a proposta da Escola de Tempo Integral, é importante referenciar experiências e programas educacionais que produziram efeitos em suas realidades ou que serviram de mote para o debate social acerca dessa possibilidade de organização escolar.

Segundo Coelho (2009), foi na década de 1950, com Anísio Teixeira, que se iniciaram as primeiras tentativas para a implantação de um sistema público de escolas em tempo integral. A primeira experiência concreta iniciou-se com a construção do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, mais conhecido pelas denominações Escola-Parque e Escola-Classe, projeto esse concebido pelo então secretário estadual de educação da Bahia - Anísio Teixeira, atendendo à solicitação do governo estadual. Esse projeto de escola, na visão anisiana, representava o esforço para a recuperação da escola primária baiana, resgatando o dia letivo completo e oferecendo aos alunos instrução em classe, educação física, atividades tipicamente sociais e, ainda, atividades artísticas. (TEIXEIRA, 1977).

Apesar da reformulação da proposta original de educação em tempo integral do Centro Educacional Carneiro Ribeiro no estado baiano, essa concepção serviu de referência para a implantação de outro projeto piloto, nos anos 1960, no Distrito Federal, em que o mesmo Anísio Teixeira conduziu o projeto de Escolas Classe e Escola Parque para a capital federal. A ideia de criação desse centro estava na base da estruturação do sistema escolar de Brasília, e “fazia parte da sua proposta de um plano diretor de educação do governo federal para todo o país” (NUNES, 2007, p.121).

Durante as décadas de 1980 e 1990, foram criados, no estado do Rio de Janeiro, os chamados Centros Integrados de Educação Pública, mais conhecidos por CIEPs, que tinham, entre outras finalidades, a oferta da jornada escolar em tempo integral para as classes populares. Uma vez construídos e equipados pelo governo estadual, esses centros seriam “entregues à administração das Secretarias de Educação do Estado e do Município, incorporando-se normalmente à rede preexistente” (RIBEIRO, 1986, p. 43).

Cabe chamar a atenção para o caráter emblemático assumido pelos CIEPs não só pela polêmica em torno da viabilidade de sua estrutura física, mas

por ser alvo constante de seus opositores, que criticavam a natureza populista e assistencialista daquele projeto (PARO, 1988). Críticas à parte, o fato interessante é que a ideia do CIEP ultrapassou as barreiras do estado fluminense, tornando-se referência para a criação de escolas com propostas afins na cidade paulista de Americana (SP) e no estado do Rio Grande do Sul, assim como foi utilizado como referência pelo presidente Fernando Collor de Mello (PRN) ao anunciar, no ano de 1990, a criação dos Centros Integrados de Atenção à Criança e ao Adolescente (CIACs), em diferentes regiões do país, posteriormente renomeados Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs), discussão que será feita no próximo capítulo.

Refletindo principalmente sobre as experiências concretas, a exemplo do Centro Educacional Carneiro Ribeiro e dos CIEPs, alguns estudiosos sistematizaram questões e reflexões sobre a organização escolar em tempo integral, que ainda se constituem como referencial para a elaboração de outras propostas.

Maurício (2009) reflete sobre algumas condicionalidades da escola pública de horário integral. A primeira condição dessa escola, afirma, não é resgatar criança da rua, como pensam muitos governantes. Gostar de ficar em uma instituição agradável por mais tempo pode ser uma consequência do horário integral, daí a necessidade dessa escola de se fazer convidativa.

Uma segunda premissa é que a instituição escolar precisa ser um espaço de experimentos, de convivência coletiva, para que alunos e professores encontrem formas produtivas e significativas no usufruto desse tempo ampliado na escola. Nesse sentido, a intensificação da convivência diária pode possibilitar o fortalecimento das relações interpessoais nas dependências da instituição escolar, podendo implicar ainda resultados benéficos no trabalho pedagógico desenvolvido pela comunidade escolar.

A terceira condicionalidade implica pensar que o objetivo dessa escola é a aprendizagem, e não a retenção escolar. Se a criança passa o dia todo na escola, obviamente abrem-se mais possibilidades para sua aprendizagem, da mesma forma que se ampliam as condições para o acompanhamento e a avaliação qualitativa do desempenho discente nas atividades escolares.

O quarto pressuposto considerado é que a organização dessas escolas é uma política de governo, seja implantada diretamente pelo Estado ou por demais

organizações da sociedade civil. Não se trata de uma ação de curto prazo; pelo contrário, a implantação desse modelo escolar demanda tempo por parte do Poder Público, sendo, portanto, difícil uma universalização imediata para todo o conjunto de unidades escolares da rede/sistema de ensino. Há que se pensar ainda, complementa a autora, que a proposta de escola de tempo integral demanda maiores recursos humanos e materiais, que, uma vez desconsiderados, podem transformá-la em uma réplica do sistema já existente.

Complementando os pressupostos da escola de tempo integral, Maurício (2009) acrescenta que a adesão a essa ampliação deve ser opcional por parte de alunos e professores. Em seu entendimento, o aluno não pode ser matriculado nessa escola ou por falta de atendimento em outro estabelecimento ou por falta de opção da família, já que precisa se adaptar a passar o dia em um ambiente diferente de seu próprio lar.

Em relação aos professores, a autora salienta que estes não podem estar nessa escola, seja para complementação de carga horária ou para fins de acréscimo de matrícula na rede de ensino, sendo necessário seu envolvimento na perspectiva de reinvenção da instituição. Na mesma direção de pensar a organização da escola em tempo integral, Coelho (2002) enfatiza que esta não pode ser apenas uma “escola de dupla jornada”, onde se reprisam tarefas e metodologias. Diz a pesquisadora:

Ao defendermos o tempo integral, fazemo-lo a partir também de uma concepção de educação que se fundamenta na formação integral do ser humano, onde todas as suas dimensões sejam enaltecidas; que se alicerça em atividades variadas, incluindo esportes, cultura, trabalho, artes em geral; que experimenta metodologias diversas, e ocupa todos os espaços existentes no ambiente escolar (COELHO, 2002, p.143, grifos da autora).

Gadotti (2009), em leitura distinta das autoras supracitadas, afirma que, diante de um contexto, segundo ele, marcado pela inserção de questões relacionadas à sociedade do conhecimento e o tema da inclusão social, são objetivos da escola de tempo integral:

1) Educar para e pela cidadania; 2) Criar hábitos de estudo e pesquisa; 3) Cultivar hábitos alimentares e de higiene; 4) Suprir a falta de opções oferecidas pelos pais ou familiares; 5) Ampliar a aprendizagem dos alunos além do tempo de sala de aula. [...] deve proporcionar estudos complementares e atividades de esporte, cultura, lazer, estudos

sociais, línguas estrangeiras, cuidados da saúde, música, teatro, cultivo da terra, canto, ecologia, artesanato, corte e costura, informática, artes plásticas, potencializando o desenvolvimento da dimensão cognitiva e ao mesmo tempo afetiva e relacional dos alunos entre outras (p. 38).

Ainda nos reportando às reflexões do referido autor, ele compreende que os objetivos da escola de tempo integral não são particulares dessa concepção de escola, mas próprios de toda escola, já que a finalidade é melhorar o que é peculiar a essa instituição: a aprendizagem.

Pensando ainda nas finalidades do modelo escolar em questão, cabe referirmo-nos às suas concepções, conforme indicado em estudo da pesquisadora Ana Cavaliere (2007). Segundo ela, fundamentando-se em estudos acumulados, existem, pelo menos, quatro concepções sobre a escola pública de tempo integral. Uma primeira visão, tida como assistencialista, percebe-a como local propício ao atendimento das necessidades básicas dos alunos (inclusa a alimentar), onde o importante não é o conhecimento, mas a ocupação do tempo e a socialização primária, nesse caso, assumindo um papel familiar.

Uma segunda concepção, considerada autoritária, tão comum nos discursos de diferentes profissionais e autoridades, concebe o espaço escolar como ambiente favorável à proteção integral de crianças e adolescentes. Nele, argumenta-se que estar na escola é melhor e mais seguro do que estar nas ruas. Outra visão relatada pela autora diz respeito à concepção democrática da escola de tempo integral, que percebe o papel emancipatório que essa instituição pode ter, na medida em que “o tempo integral seria um meio a proporcionar uma educação mais efetiva do ponto de vista cultural, com o aprofundamento dos conhecimentos, do espírito crítico e das vivências democráticas” (CAVALIERE, 2007, p. 1029).

A quarta concepção, denominada multissetorial, argumenta que o tempo integral deve ir para além da escola, relativizando sua centralidade no processo formativo dos alunos. Nessa perspectiva, instituições não governamentais podem colaborar para com a educação integral de crianças e adolescentes, em uma jornada ampliada que vai além dos “muros” escolares. Essa perspectiva, que investe no aluno e não na escola em tempo integral, defendida pelas

organizações da sociedade civil mencionadas anteriormente, é assunto para discussão na seção a seguir.

### 3.1.2. “Aluno em Tempo Integral”

Cavaliere (2009), ao utilizar a expressão “aluno em tempo integral”, referiu-se ao modelo de ampliação da jornada escolar que favorece alguns alunos, mediante oferta de atividades diversas em parceria com instituições da sociedade civil, utilizando-se de espaços disponíveis no bairro ou na cidade e da força de trabalho de voluntários ou profissionais remunerados por alguma ajuda de custo.

Coelho (2012) retoma as vertentes sinalizadas por Cavaliere, complementando as características subjacentes em cada uma delas. Assim, em relação à expressão escola de tempo integral, afirma que esta diz respeito à aspiração pela ampliação de jornada, requisitada pela própria natureza e função da escola, enquanto a segunda vertente inclina-se não para o enriquecimento das funções dessa instituição, mas para a ocupação do sujeito que dela se utiliza. Nessa perspectiva, diz a autora, abrem-se possibilidades para o desenvolvimento de atividades no contraturno (articuladas ou não ao projeto pedagógico) que podem enriquecer a formação sociocultural dos alunos, mas que podem também não significar a oferta de uma Educação Integral na perspectiva sócio-histórica, já que a ampliação da jornada, nessa vertente, quase sempre se justifica pela finalidade precípua de proteção integral dos sujeitos atendidos, sobretudo as crianças, conforme abordamos mais adiante.

Silva (2017), por sua vez, utilizou o termo *vertentes*, ao se referir às propostas em disputa elaboradas por Cavaliere (2009), compreendendo que uma investe na ampliação do tempo de permanência dos alunos na escola e que outra enfatiza ações que são canalizadas para toda a instituição escolar.

No intuito de aprofundarmos a discussão sobre o formato organizacional dos projetos e dos programas de ampliação da jornada escolar, denominado *aluno em tempo integral*, consideramos importante assinalar que a criação de programas federais de natureza e de finalidade socioeducativas, implementados ao longo dos anos 1990 e anos 2000, cuja participação era condicionada à

frequência escolar, buscavam incluir crianças e adolescentes em atividades de jornada ampliada em conformidade com a política governamental de proteção integral fundamentada na orientação legal do Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como em consonância com orientações internacionais.

Em 1996, foi criado o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) com a finalidade de combater esse trabalho, que incentivava famílias com renda per capita inferior a um salário mínimo a matricularem seus filhos em atividades socioeducativas ofertadas no turno contrário ao turno regular da escola, em espaços não escolares. A ideia, portanto, era a frequência de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade em uma jornada ampliada – não necessariamente realizada nas dependências da escola ou sob a responsabilidade desta e em tempo integral.

Já no primeiro ano do governo presidencial de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011), temos o lançamento do Programa Segundo Tempo, vinculado ao Ministério dos Esportes, cuja finalidade era a oferta de atividades esportivas a crianças e adolescentes em horário oposto ao turno regular da escola. A implementação e o desenvolvimento desse programa se dariam por meio de convênios celebrados em parceria com estados e municípios, organizações não governamentais e entidades nacionais e internacionais sem fins lucrativos, públicas e privadas, sendo essas instituições responsabilizadas pela execução do programa. (FIGUEIRA; PERIM; OLIVEIRA, 2009).

Outro programa federal que, em nossa leitura, propôs o incremento da jornada ampliada de crianças e adolescentes sob responsabilidade das instituições escolares foi o projeto denominado Ações Educativas Complementares (AEC). Criado em 2004, esse projeto seria desenvolvido pelos estados, municípios, Distrito Federal e entidades privadas sem fins lucrativos, por meio da assinatura de convênios, sendo custeadas por repasse financeiro da União, via FNDE. Assim como previa o Programa de Renda Mínima, a proposição de atividades socioeducativas deveria ser ofertada aos beneficiários em uma jornada ampliada, complementar ao horário escolar (contraturno), não obrigatoriamente todos os dias da semana, conforme recomendação expressa em suas resoluções.

Segundo a publicação *Educação, uma tarefa de todos: compartilhando espaços de cidadania e recriando a educação integral*, organizada pela extinta

Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), em dois anos de vigência, esse programa fomentou a formulação de 3.078 projetos oriundos das instâncias subnacionais, dos quais 1.042 foram financiados. A ideia da territorialidade, discutida em capítulo inicial do presente trabalho, foi utilizada como referencial para a escolha dos projetos, priorizando-se propostas provenientes de regiões ou localidades com baixos Índices de desenvolvimento social, humano e educacional, assim como a opção por experiências educacionais que desenvolvessem práticas pedagógicas voltadas para sujeitos em situação de risco e vulnerabilidade social. (BRASIL, 2007a).

Os programas federais citados, portanto, colocavam como foco a proteção integral de crianças e de adolescentes, oportunizando a esses estudantes a frequência em atividades socioeducativas em horário complementar ao da escola, possibilitando-lhes uma educação em tempo ampliado, não necessariamente escolar. Apesar de que o próprio vínculo ou a frequência escolar era condição para a participação dos sujeitos nos referidos programas supracitados, as referidas atividades não possuíam relação direta com a proposta pedagógica da instituição escolar.

Cararo (2015, p.18), ao se referir sobre os Programas de Educação Escolar em Tempo Integral pelo país, defende a tese de que a jornada escolar ampliada possui papel importante nas ações de combate à pobreza e à vulnerabilidade social no Brasil recente, por serem esses dois aspectos os principais referentes à matrícula de alunos participantes daqueles programas. No entanto, a autora acrescenta que “essa relação é tensa e impregnada das ambiguidades e paradoxos de uma sociedade estruturalmente desigual.”

Ainda sobre a vertente em evidência, cabe dizer que sua materialização se manifesta em diversos programas educacionais de ampliação da jornada escolar em curso pelo país e buscam o atendimento não do alunado, mas de um grupo de alunos, escolhidos mediante critérios pré-estabelecidos. Obviamente, requisitos ligados à pobreza, ao risco e à vulnerabilidade sociais, notórios em determinados territórios e ao desempenho escolar insuficiente, são enfatizados no processo de escolha.

Para Coelho, Hora e Rosa (2015), essas políticas focais, também nomeadas políticas afirmativas, compensatórias ou inclusivas, são interessadas e adquirem visibilidade no contexto de reestruturação do Estado brasileiro.

Críticas à natureza dessas políticas, as autoras questionam como considerá-las públicas – e para quem? –, se focalizam alguns alunos em detrimento de todos.

Silva (2017), em referência ao binômio *escola de tempo integral versus aluno de tempo integral*, conclui que ocorre uma predominância dessa segunda possibilidade, ensejada pelo desenvolvimento do Programa Mais Educação que, em parceria com outros ministérios, induziu políticas de educação em tempo integral estaduais e municipais a centralizarem investimentos nos alunos e não nas instituições escolares. Ainda nas palavras desse autor, essa “hegemonia” da vertente *alunos em tempo integral* foi favorecida pelo contexto econômico e político instaurado a partir dos anos 1990, no qual a participação do empresariado no campo educacional forjou, por meio de legislações e programas (Programa Mais Educação como ápice), essa perspectiva de jornada escolar ampliada.

Colaboram também para a predominância dessa vertente hegemônica as concepções educacionais ensejadas pelas políticas do Banco Mundial, veiculadas pela via do financiamento, produção de material de pesquisa e assessorias. Silva (2018), ao analisar documentos mais recentes elaborados por essa organização política e financeira, demonstra a proximidade de ideias existentes entre as formulações deste órgão multilateral com as instruções do CENPEC sobre a Educação integral e (m) tempo integral e as diretrizes do Programa Mais Educação, voltadas para ações de contenção e alívio das dificuldades acarretadas pela pobreza. Para ele, o referido programa, ao incorporar diretrizes do Banco Mundial e as prescrições do CENPEC, difundiu uma vertente de EITI com fortes laços empresariais.

A partir da discussão anteriormente exposta, compreendemos a existência de interesses difusos sobre a ampliação da jornada escolar, contradições essas que se expressam no ordenamento jurídico sobre o tema. Nesse sentido, cabe revisitar as principais orientações legais sobre o tema da educação integral em tempo integral.

### 3.2. AMPLIAÇÃO DA JORNADA ESCOLAR: PRESSUPOSTOS E DEBATES NO CONTEXTO DA LEGISLAÇÃO EDUCACIONAL BRASILEIRA

A discussão sobre a ampliação da jornada escolar é recorrente na educação brasileira, sendo os argumentos–favoráveis ou contrários–reformulados ao longo dos tempos, quase sempre referenciados em demandas sociais, políticas e culturais de cada época.

Para Cavaliere (2007), a definição do tempo de escola, no Brasil, transformou-se morosamente, durante o século XX, associada à emergência de um tempo social referenciado na cultura urbana que, por sua vez, trouxe implicações à escolarização das camadas populares, à inserção das mulheres no mercado de trabalho, à institucionalização das relações de trabalho e à erradicação do trabalho infantil. Segundo a autora, o tempo de escola é definido por demandas possivelmente relacionadas ao bem-estar das crianças ou às exigências do Estado e da sociedade ou, ainda, em atendimento às necessidades cotidianas dos adultos, sejam eles pais ou professores.

Seja qual for o ponto de vista, convém lembrar que, para além do atendimento às demandas sociais de cada tempo histórico ou local, o tempo escolar é dado em função dos interesses e das forças sociais que o influenciam. (CAVALIERE, 2007).

Ainda segundo Cavaliere (2002), o debate sobre a jornada integral se intensificou nos anos 1980, particularmente no estado do Rio de Janeiro, referenciado no programa dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs) implementados em duas gestões estaduais, em períodos distintos, sendo esse projeto educacional concebido por Darcy Ribeiro.

Dentre várias questões formuladas em decorrência da implantação dos CIEPs, destacaram-se a eliminação do chamado terceiro turno, a construção de centros educativos e, conseqüentemente, a organização da jornada escolar para tempo integral.

Embora a implementação e o desenvolvimento de programas de jornada escolar ampliada fossem realidade em estados e municípios ao longo dos anos 1980, cabe ressaltar que a extensão dessa jornada não foi contemplada em artigos do capítulo da educação da Constituição Federal de 1988. Apesar dessa lacuna, o debate sobre a temática esteve presente nas casas legislativas de

alguns estados do país. Cunha (1995), analisando a elaboração das constituições estaduais de 1989, diz que a ampliação da jornada escolar foi abordada em diferentes estados, porém com intencionalidades distintas. Segundo ele, no Rio de Janeiro, recomendava-se a implantação do turno único; em Santa Catarina, a criação paulatina da jornada integral; já nos estados do Amazonas, Ceará e Maranhão, estabelecia-se a jornada de oito horas diárias e diurnas para o Ensino Fundamental.

Anos depois, o debate sobre a jornada ampliada (integral) volta à tona, quando da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1996. Pela primeira vez, temos incorporado ao texto legal de âmbito nacional, parágrafos que aludem à ampliação do tempo de permanência na escola, notadamente em tempo integral, embora facultativo para os sistemas de ensino estaduais e municipais.

Dos projetos de lei em discussão naquele contexto educacional e político do Governo FHC, foi aprovado o projeto de LDBEN resultante do substitutivo de Darcy Ribeiro, intelectual defensor da ampliação da jornada escolar, fato esse que, conforme referenciando anteriormente, pode explicar o tratamento dessa questão no texto da referida lei.

É importante ressaltar que, embora a Lei nº 9.394/96 tenha incrementado um aspecto inovador em relação às legislações educacionais nacionais anteriores, ao recomendar a progressiva ampliação da jornada escolar para tempo integral no Ensino Fundamental, facultativo aos sistemas de ensino (§ 2º, art. 34) e a progressão de redes de escolas públicas urbanas também para Ensino Fundamental em tempo integral (§ 5º, art. 87), ela não define explicitamente<sup>66</sup> o que se entende por essa ampliação.

É no Plano Nacional de Educação (2001-2010), aprovado por meio da Lei nº 10.172/2001, que se apresenta uma possível definição acerca do entendimento do legislador sobre o tempo integral, quando traçou a estratégia 21 para o Ensino Fundamental - ampliar a jornada escolar para tempo integral por meio de uma escola de tempo integral, funcionando por um período de, pelo

---

<sup>66</sup> Apesar dessa lacuna, é possível fazer inferências em relação à definição legal desse tempo. No próprio texto da Lei, foi incorporada nova redação, em 2013, que considera na Educação Infantil uma jornada de quatro horas diárias para tempo parcial e de sete horas para a jornada integral. Embora observadas especificidades de cada nível de ensino, é possível que se utilize essa mesma convenção temporal para o Ensino Fundamental.

menos, sete horas diárias. A proposta dessa organização de escola (em tempo integral) deveria ser destinada, prioritariamente, a crianças das famílias de menor renda, que deveriam ser atendidas com, pelo menos, duas refeições diárias, auxílio nas tarefas escolares, e às atividades esportivas e artísticas.

O PNE 2001-2010 também definiu como metas o atendimento da Educação Infantil em tempo integral, de forma paulatina, para crianças de 0 a 6 anos, bem como a eliminação do terceiro turno diurno na escola. Com duração prevista de dez anos, esse plano, de certa forma, serviu de referência legal para que as instâncias subnacionais pudessem implementar políticas e projetos de jornada escolar em tempo integral, embora com diferentes denominações. Sobre este plano, convém ressaltar que a escola de tempo integral não aparece como meta a ser perseguida (CAVALIERE, 2014a), sendo a ênfase dada ao atendimento em tempo integral, com prioridade para as crianças das camadas sociais privadas economicamente ou para aquelas cujos pais trabalham fora do lar. Nessa perspectiva, segundo a pesquisadora, conclui-se, resguardadas algumas observações ao documento, que o PNE 2001-2010 reforçou o caráter compensatório da escola de tempo integral no atendimento às crianças das camadas sociais mais necessitadas.

Ainda no prazo de vigência do supracitado plano, foi lançado o PDE, que, conforme já dito, agregou, entre outras ações, o FUNDEB e o Programa Mais Educação. Em relação ao Fundo, foi considerado “como divisor de águas no que tange à garantia do direito à educação em tempo integral” (MENEZES, 2012, p.141), na medida em que destinou recursos diferenciados para matrículas em tempo integral em todos os níveis da educação básica, assim como normatizou a definição da jornada escolar em tempo integral, conforme prescrito em Decreto:

[...] considera-se educação básica em tempo integral a jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo, compreendendo o tempo total que um mesmo aluno permanece na escola ou em atividades escolares, observado o disposto no art. 20 deste Decreto. (BRASIL, DECRETO nº 6.253/2007b).

Conforme recomendação expressa nesse dispositivo jurídico, a partir de 2007, para fins de distribuição de recursos do FUNDEB, a jornada ampliada em tempo integral corresponde a um tempo de permanência diária na escola, ou em atividades escolares, igual ou superior a sete horas. Caso seja inferior a esse

referencial, considera-se apenas uma jornada ampliada, não implicando, portanto, o repasse desses recursos diferenciados por matrículas em tempo integral para as instâncias subnacionais.

A especificação da carga horária diária da educação básica em tempo integral – igual ou superior a sete horas – também foi utilizada como referência na regulamentação do Programa Mais Educação, conforme Decreto nº 7.083/2010. Apesar de o próprio decreto indicar que, para fins do Programa Mais Educação, a Educação Básica em tempo integral corresponde à “jornada escolar com duração igual ou superior a sete horas diárias, durante todo o período letivo” (BRASIL, 2010), computando-se o tempo de permanência dos alunos na escola ou em atividades escolares realizadas em outros espaços educativos articulados à própria instituição escolar, esse referencial de jornada foi normatizado também em documentos e legislações nacionais posteriores, a exemplo do PNE 2014-2024.

A ampliação da jornada escolar e a implantação da escola de tempo integral, também foram questões debatidas no âmbito da Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, integrando as discussões do Eixo III - Democratização do Acesso, Permanência e Sucesso Escolar. Conforme proposições expressas em Documento Final, a escola de tempo integral, dotada de estrutura física adequada, profissionais qualificados, projeto pedagógico que justifique seu sentido e financiada de acordo com o custo aluno-qualidade – CAQ, exemplifica, na visão dos redatores do texto final, um dos instrumentos na construção da qualidade social da educação como direito social. Para tanto, acrescentam que a implantação da jornada integral nas escolas de Educação Básica implicará esforços dos entes federados, assim como a participação da sociedade civil, mediante firmamento de parcerias e convênios complementares à atuação do Estado. (BRASIL, 2010).

No que se refere à realização da CONAE de 2014, constatamos que a discussão sobre a ampliação da jornada escolar e a escola de tempo integral foi reprisada, estabelecendo como ações propositivas: a) oferta de educação em tempo integral em pelo menos 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas dos entes federados, de modo que se atenda, ao menos, metade do alunado da educação básica; b) jornada escolar ampliada e integrada, mediante oferta de espaços e tempos adequados às atividades educativas e profissionais

habilitados em áreas de conhecimento específicas; c) qualidade da oferta de educação básica pública em tempo integral, com atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares (inclusive culturais e esportivas), conduzidas por profissionais em número suficiente e com devida formação, em ambientes dotados de infraestrutura adequada que possibilite a permanência dos estudantes na escola durante uma jornada igual ou acima de sete horas diárias. (BRASIL, 2014a).

Incorporando algumas proposições formuladas na CONAE de 2014, o PNE 2014-2024, aprovado por meio da Lei nº 13.005/2014, também reforça a necessidade da oferta da educação em tempo integral, conforme recomendação da meta 6: “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). Além disso, o referido Plano ratifica, por meio das estratégias definidas para a execução da referida meta, a carga horária diária de sete horas ou mais para a educação básica em tempo integral; propõe, de modo progressivo, a jornada integral para os professores em uma única escola; prescreve, por meio do regime de colaboração, a edificação de estabelecimentos escolares com modelo arquitetônico e de mobiliário apropriados para o atendimento em tempo integral – preferencialmente em áreas pobres ou locais onde as crianças estejam em situação de vulnerabilidade social; incentiva a articulação da escola com outros espaços da comunidade ou da cidade considerados educativos, esportivos ou culturais, bem como busca incluir, nessa oferta, crianças com necessidades educacionais especiais, matriculados em escolas do campo, quilombolas e indígenas, mediante consulta prévia destes.

Coelho (2016), em estudo sobre essa meta específica do PNE 2014-2024, reflete sobre os projetos de sociedade, de concepção de educação em tempo integral e de tempo subjacentes na composição da meta 6 do plano. Articulando a análise dessa meta com suas estratégias, assim como em relação às outras metas, a autora afirma que a vertente do aluno em tempo integral é enfatizada pelo simples fato de que a ampliação de jornada não será para todos os alunos. Em sua leitura, “uma proposta de educação com essas características remete a um projeto de sociedade marcado pelo pensamento e ações mais direcionadas

a grupos determinados e, portanto, a políticas menos universalizantes e coletivas” (p. 116).

Maurício (2016), também em uma leitura crítica, reconhece a dubiedade de concepção de tempo integral escolar presente na meta 6 do PNE de 2014, chamando a atenção para os interesses que permeiam metas que, conceitualmente, se propõem como democratizantes na oferta educacional. Ainda em seu ponto de vista, a natureza diversa das estratégias para o cumprimento dessa meta “pode, ao invés de orientar a implantação da escola de tempo integral, gerar indefinição a respeito do sentido da meta de ampliação da jornada escolar” (p. 87).

Críticas à parte, uma vez aprovado o PNE 2014/2024, as instâncias subnacionais mobilizaram esforços juntamente a entidades representativas da sociedade civil, no sentido de formularem, e, respectivamente, aprovarem<sup>67</sup> seus planos de educação, tarefa essa a ser realizada por meio de assembleias e conferências (municipais e estaduais), em um contexto marcado pela transição ou continuidade, no caso dos governos estaduais, tendo em vista as eleições ocorridas em 2014, diferentemente dos governos municipais, cujo mandato ainda perduraria por mais dois anos.

Continuando com a legislação de âmbito nacional, cabe registrar<sup>68</sup> que, concomitante à recomendação da meta 6 do PNE vigente, outros projetos de lei tramitam no Congresso Nacional, na perspectiva de alterar ou complementar dispositivos jurídicos da Lei Nº 9.394/96 e da própria Lei de criação do referido plano – Lei Nº 13.005/2014. Dentre outros, destacamos dois projetos apresentados no âmbito do Senado Federal.

Em 2014, meses após a aprovação do PNE 2014-2024, o parlamentar Wilson Matos (PR), senador à época, apresentou o projeto de lei nº. 255<sup>69</sup>, com a finalidade de instituir a carga horária mínima anual de 1.400 horas no Ensino Fundamental e garantir a oferta da escola de tempo integral para os estudantes da rede pública de ensino. Na percepção do ex-senador, o pouco tempo de

---

<sup>67</sup> Como sabemos, essa aprovação ocorreu em períodos distintos, nas instâncias subnacionais.

<sup>68</sup> Consideramos importante ilustrar essa discussão com projetos em tramitação no Congresso Nacional para que possamos compreender que o debate jurídico sobre a educação em tempo integral não se encontra esgotado, assim como por se tratar de uma discussão com posições divergentes no âmbito parlamentar, o que favorece o surgimento de novos projetos de lei.

<sup>69</sup> Apesar do encerramento do mandato do autor do projeto, a matéria continuou tramitando na Comissão de Educação, Cultura e Esporte em 2017, cuja relatoria foi presidida pelo senador Cristóvão Buarque (PPS-DF).

permanência dos estudantes nas escolas – produzindo efeito direto no rendimento escolar e na qualidade do ensino –, é motivo que justifica a proposição desse projeto de lei, explicada também pela falta de ambição do PNE, na qual a meta 6 deveria sofrer alteração, passando à seguinte redação:

Meta 6: oferecer escola de tempo integral para a totalidade dos estudantes do ensino fundamental das redes públicas de ensino, nos termos do art. 13-A, e atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas de ensino médio, de forma a estender a escola de tempo integral, para, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) do ensino médio. (BRASIL, PL.nº 255/2014).

Nota-se que essa proposta de alteração da meta específica sobre a educação em tempo integral no atual PNE recomenda a oferta de uma escola e não “educação” em tempo integral, conforme expresso na meta do plano educacional vigente. Ademais, no projeto de lei supracitado, recomenda-se essa escola para todos os estudantes matriculados no Ensino Fundamental, sendo o Ensino Médio atendido parcialmente.

Outra matéria que se desenrolou no Senado Federal foi o projeto de lei nº. 756/2015, proposto pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, que versa sobre a Educação Integral e propõe diretrizes para sua inserção na Educação Básica. De acordo com a proposta, deveria ser garantido o oferecimento da Educação Integral em escolas de tempo integral, com jornada diária de pelo menos oito horas, sendo possível o estabelecimento de convênios com instituições de ensino superior públicas ou privadas (BRASIL, art.3º, PROJETO DE LEI nº 756/2015).

Tramitou também, no Congresso Nacional, pelo menos no momento de elaboração da presente tese, a PEC nº. 28 de 2015, que pretendeu modificar o art. 208 da Constituição Federal com a finalidade de assegurar a universalização gradativa da Educação Básica em tempo integral.

Em síntese, são e serão várias as propostas de parlamentares sobre a educação integral em tempo integral, fato esse que nos desafia a acompanhá-las constantemente nas casas legislativas.

Conhecida a proposição de projetos de lei sobre a educação em tempo integral, no capítulo seguinte, abordamos os programas nacionais de educação em tempo integral implementados nos anos 1990 e anos 2000, nas instâncias estaduais e municipais, destacando o Programa Mais Educação.

## **CAPÍTULO IV - PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL DE INICIATIVA DO GOVERNO FEDERAL: PRONAICA/CAICs E MAIS EDUCAÇÃO**

Neste capítulo, abordamos, de modo descritivo, as políticas de ampliação da jornada escolar no Brasil, destacando dois programas criados na década de 1990 e nos anos 2000 que possuíam, entre outras finalidades, a ampliação do tempo de permanência de crianças e de adolescentes na escola ou sob sua responsabilidade, na perspectiva do tempo integral. Estamos nos referindo ao PRONAICA/CAICs e ao Programa Mais Educação, iniciativas federais direcionadas aos estados e municípios, que tinham como público-alvo crianças e adolescentes matriculadas na rede pública de ensino.

Oportuno ressaltar que, embora privilegiemos aqui o Programa Mais Educação – em razão de sua capilaridade nas realidades municipais pesquisadas –, justificamos a pertinência de resgatar as ideias e o próprio projeto educacional dos CAICs, mesmo porque essa proposta serviu de referência na etapa de formulação desse programa, conforme depoimento de um de nossos entrevistados.

Assim, por meio de pesquisa bibliográfica e de análise documental (legislação e documentos oficiais), sintetizamos os programas citados, evidenciando suas concepções educacionais, formas de gestão e colaboração intergovernamental e a participação da sociedade civil no processo de implementação.

### **4.1. TENTATIVAS DE IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO INTEGRAL E (M) TEMPO INTEGRAL**

O estudo realizado por Neves (2008) nos permite entender o contexto político, socioeconômico e educacional nos anos 1990, particularmente o que foram os governos de Collor (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1993). Para essa autora, no primeiro ano do governo Collor, as ações presidenciais foram guiadas por propostas definidas em campanha (Projeto Brasil Novo), na qual caberia à educação o papel de resgate da dívida social. Para esse fim,

acrescenta a autora, o Governo Federal tenta, sem lograr êxito, reaver propostas populistas para o enfretamento da questão, apresentando à sociedade brasileira o Projeto Minha Gente e o Plano Nacional de Alfabetização e Cidadania.

Nesse sentido, a criação do Projeto Minha Gente, em 1990, durante o mandato de Fernando Collor de Mello, correspondeu a uma das tentativas do governo brasileiro para “promover o bem-estar da criança e do adolescente, conferindo a mais absoluta prioridade aos seus direitos, à sua sobrevivência, à sua proteção e ao seu desenvolvimento” (BRASIL, 1992, p.04). Concomitante a essa finalidade, o referido governo buscava atender aos compromissos assumidos na agenda internacional, sobretudo na questão da infância e da adolescência dos países signatários.

A principal meta do programa é o atendimento a 6,5 milhões de crianças de até 12 anos, com orçamento de cerca de Cr\$ 62 bilhões, dos quais 80% serão destinados à educação. Do projeto participarão os Ministérios da Saúde, com Cr\$ 16 bilhões, o da Ação Social, com Cr\$ 14 bilhões, e o da Economia, com Cr\$ 32 bilhões, além do Ministério da Justiça, que contribuirá com a assistência aos menores abandonados. (JORNAL DO BRASIL, 22/05/1991).

De acordo com o último decreto<sup>70</sup> de regulamentação do projeto, sob nº 631/1992, ficou definido que sua finalidade era desenvolver iniciativas de integração entre as áreas de educação, saúde, assistência e promoção social destinadas à criança e ao adolescente e a sua articulação na comunidade, oferecendo atividades ligadas à proteção à criança e à família; saúde materno-infantil; educação formal (creche, pré-escola e ensino fundamental); convivência comunitária e desportiva, divulgação cultural e iniciação para trabalho.

A execução do projeto seria realizada mediante o compartilhamento das responsabilidades entre as entidades envolvidas (instituições governamentais, organizações comunitárias e entidades privadas sem fins lucrativos). Para esse fim, essas entidades foram classificadas de acordo com a função que assumiriam no âmbito do projeto. A função promotora caberia ao Governo

---

<sup>70</sup> A regulamentação inicial do Projeto Minha Gente ocorreu no ano de 1991, consubstanciada na forma de decreto presidencial sem numeração, datado do dia 14 de maio, mas sendo revogado por outro decreto—sem numeração—sancionado no dia 31 do mesmo mês. Ao longo do ano de 1992, o Governo Federal sancionou e revogou decretos sobre o projeto, em curto espaço de tempo, quicá na tentativa de revisar alguns pontos da lei que não estavam suficientes esclarecidos. Nesse sentido, foram realizadas alterações legais sobre o projeto nos meses de fevereiro, maio, julho e agosto do referido ano.

Federal, por intermédio do MEC e de apoio dos Estados, sendo responsável pela construção e pela aparelhagem dos CIACs e coordenação<sup>71</sup> geral do projeto, assegurando-lhes o suporte técnico-operacional necessário à sua operacionalização. As instituições públicas, em geral as prefeituras, ou privadas sem fins lucrativos seriam as entidades promotoras, responsáveis pela cessão e de doação dos terrenos, bem como pela administração geral do imóvel. As entidades ditas operadoras seriam as instituições públicas ou entidades privadas sem fins lucrativos que assumiriam o papel de execução dos programas setoriais desenvolvidos nas dependências do CIAC. (BRASIL, 1992).

No que tange à sua concepção teórica, podemos dizer que o PMG se baseou na promoção da atenção integral, a ser materializada em espaços sócioeducacionais chamados de Centros Integrados de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CIAC), estabelecimentos esses com construção prevista em diferentes regiões do país (meta nacional de 5.000 prédios), que ofereceriam um conjunto de serviços à população atendida, compreendendo ações direcionadas a:

(i) Proteção Especial à Criança e à Família; ii) Promoção da Saúde da Criança e do Adolescente; iii) Creche a Educação Pré-escolar; iv) Educação Escolar; v) Esportes; vi) Cultura; vii) Educação para o Trabalho; viii) Alimentação; ix) Suporte Tecnológico; e Gestão. (BRASIL, 1992, p. 4).

Consoante Mello & Silva (1992), contestando o discurso governamental, é possível considerar os Centros Integrados de Atenção Integral à Criança e ao adolescente (CIACs) como a ação mais emblemática do governo Collor na educação. Em referência à questão, Gonzalez (1993) acrescenta que foi o Projeto Minha Gente – CIAC o “carro-chefe do governo Collor”, muito embora não tenha sido mencionado no Programa setorial desse governo. Na percepção da autora,

Esse fato nos leva a crer que o referido projeto foi utilizado enquanto um recurso para se obter espaço na imprensa e repercussão junto à sociedade civil. Tal afirmação é efetuada na medida em que este projeto não tem consistência, ou melhor, proposta pedagógica conforme podemos observar. O governo Collor incorpora medidas populistas na área de educação ao seu projeto neoliberal que não toca no cerne do problema da desigualdade social. O que se pretende na

---

<sup>71</sup> Inicialmente coordenado pelo Ministério da Criança, vinculado ao Ministério da Saúde.

verdade é retirar das ruas os meninos e dar-lhes 'assistência' (alimentação, banho e esporte) e não educação no sentido pleno da palavra (acesso ao conhecimento, à cultura e à ciência). (p. 108).

Ainda sobre a questão, de acordo com Ribeiro (1995), os CIACs foram criados a partir de uma reformulação do programa dos CIEPS, implantados inicialmente em Minas Gerais, por volta de 1986, em atendimento à demanda do governador desse estado, que solicitou a criação desses centros educativos, contanto que fossem distintos do projeto de Brizola. Ainda segundo o professor Darcy Ribeiro,

Eles são uma criação de João Filgueiras de Lima que, apelando para a tecnologia da argamassa armada, plasmou uma grande escola capaz de funcionar como os CIEPs e ainda prover assistência pré-escolar. Quando o Presidente Fernando Collor, atendendo a um conselho de Leonel Brizola, decidiu criar 5 mil CIEPs, ambicionando dar uma boa educação a 5 milhões de brasileirinhos, o que tínhamos em mãos para oferecer-lhe de imediato era o programa criado para Minas Gerais, de que o Governador desistira, lamentavelmente(p.19).

Em síntese, foram os CIACs a aposta educacional do governo Collor em uma tentativa de implantar, em diferentes regiões do país, um modelo escolar considerado ambicioso como o que fora instalado por meio dos CIEPs, no Rio de Janeiro. Por outro lado, foi estratégia política para a aproximação com o pedetista Leonel Brizola, utilizando o projeto nacional em sua “homenagem”.

Com o impedimento do governo presidencial de Collor de Mello, em 1992 assumiu o poder federal o político mineiro Itamar Franco, então vice-presidente da República. Em seu primeiro mês de governo, ele divulgou à sociedade brasileira seu plano de governo, denominado Diretrizes de Ação Governamental. Apesar de referências ao campo da educação, é somente por meio dos documentos Linhas Programáticas da Educação Brasileira (1993-1994) e Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) que se definiram as ações para o planejamento educacional, não apenas para seu governo, conforme orientações daquele documento, mas para uma década.

Em suas análises sobre os documentos<sup>72</sup> da gestão educacional do Governo Itamar Franco, Vieira (2000) afirma não haver dúvidas de que o foco do

---

<sup>72</sup> A autora se refere aos documentos, a saber: a) MEC volta a ter planos para educação – balanço das principais realizações do MEC de janeiro a maio de 1993; Balanço das Realizações-1993; Desenvolvimento da Educação- relatório 1992/1994.

Ministério da Educação e do Desporto nesse período pareceu ter sido Ensino Fundamental, conforme orientações expressas no Programa PRONAICA e no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), sendo este “concebido com a finalidade de dar sequência aos compromissos internacionais dos quais o Brasil foi signatário, por ocasião da Conferência de Educação para Todos” (Idem, p.130). Já o programa PRONAICA foi considerado “a menina dos olhos do Ministério nessa gestão” (Idem, p.127), complementa a referida autora.

Cunha, Gaudio & Brito (2016), em estudo sobre as ações de Murílio Hingel no Ministério da Educação, afirmaram que, nessa gestão, o programa dos CIACs foi reformulado com novas perspectivas, passando a denominar-se de PRONAICA/CAICs. A retomada dessa proposta, na visão dos autores, se justifica, em parte, pelas orientações internacionais decorrentes da Cúpula Mundial pela Criança, realizada no ano de 1990, e pela aprovação, no mesmo ano, do Estatuto da Criança e do Adolescente, precedida pela Constituição Federal de 1988, legislações essas que asseguraram direitos básicos às crianças e aos adolescentes do país.

Como meio de divulgação do programa, ao mesmo tempo em que desejava assinalar sua marca, o Governo Federal criou logomarca própria, destacada na fachada do prédio principal do CAIC ou na parte superior da caixa-d'água construída internamente, para o abastecimento desse prédio.

**Gravura 01 – Logomarca do Programa PRONAICA**



Fonte: Documento denominado PRONAICA: concepção geral – versão condensada. Série Documentos Básicos 2, SEPESPE, MEC.

Conforme se observa na Gravura 1, a logomarca símbolo do programa apresenta imagetivamente uma criança, ao centro, mais parecida a um bebê, aparecendo, ao fundo, a projeção da bandeira nacional. Talvez essa fosse uma forma de mostrar à sociedade brasileira qual seria o foco de atenção do Governo Federal e de suas políticas públicas educacionais, assim como reforçar a velha máxima que diz que “a criança é o futuro do país”. Essas inferências passam a ter validade quando analisamos os conteúdos dos documentos governamentais do programa, publicados pelo governo federal.

No plano legal, o PRONAICA/CAIC, em substituição ao CIACs, esteve amparado por meio da Lei nº. 8.642, sancionada em 31 de março de 1993, no Governo presidencial de Itamar Franco (PMDB), período no qual o também mineiro Murílio Hingel ocupava o cargo maior do Ministério da Educação. A referida lei apresentava à sociedade a criação do programa, definindo sua finalidade, áreas de atuação, estrutura administrativa de sua gestão, bem como as fontes de financiamento para sua execução. Tratou-se de uma lei de texto enxuto (apenas sete artigos) que, considerada sua pretensão política e administrativa, careceu de complementações para seu entendimento jurídico e mesmo conceitual, pelas instâncias subnacionais.

Nesse sentido, quase um ano depois, precisamente em 11 de fevereiro de 1994, o Governo Federal, por meio do Decreto nº 1056, regulamentou a lei anteriormente aprovada e indicou as formas de operacionalização do programa pelos órgãos do poder executivo.

Como a Lei nº. 8.642/93 pouco detalhou sobre o PRONAICA, o Ministério da Educação e do Desporto organizou documentos, no ano de 1994, apresentando as características do programa, distribuindo-os às secretarias de educação de estados e municípios do país. Nesse sentido, foram sistematizados cinco volumes, a saber: (1) “PRONAICA: concepção geral – versão condensada”– caderno esse que apresenta os princípios, diretrizes e a concepção da atenção integral do PRONAICA; (2); PRONAICA: subprogramas e ações – neste volume são descritos os processos de implementação das Unidades de Serviço (U.S) e o conjunto dos subprogramas; (3) PRONAICA: Quadro de recursos humanos das unidades de serviços – que orienta sobre a estruturação da equipe de pessoal para atuação em uma U.S; (4) Manual de suporte técnico; (5) Educação para participação.

Hingel (2002), em raro artigo acadêmico sobre o PRONAICA, ressaltava que a ideia de atenção integral, embora difundida por distintas denominações (educação integral, educação popular, educação comunitária) suplantava e não se confundia com a de escola de tempo integral – unidades essas que, segundo o autor, apresentavam resultados significativos no enfrentamento de aspectos que emperravam a eficiência e a eficácia da educação.

Enquanto isso, o documento *PRONAICA: concepção geral, versão condensada*, publicado em janeiro de 1994, apresentava, em seção específica, a concepção da atenção integral:

[...] entendida como co-responsabilidade do Estado, da Sociedade e da família e consubstanciada na integração de ações e serviços voltados ao atendimento das necessidades de desenvolvimento integral da criança nos aspectos físico, psíquico, intelectual e de socialização" (BRASIL, 1994a, p. 20).

Por meio desse trecho do documento, depreende-se a atenção integral também como estratégia para o desenvolvimento de ações integradas, visando o atendimento das necessidades das crianças e dos adolescentes. Nessa ótica, a questão desafiadora era superar a setorialidade e a fragmentação das políticas públicas, consideradas como obstáculos para o pleno desenvolvimento da infância e da adolescência no Brasil.

Em outras palavras: a atenção integral não é apenas um programa comprometido com um período governamental; é uma sistematização de políticas públicas de proteção e promoção social da criança, por meio da qual se universalizam as oportunidades de formação do cidadão íntegro (BRASIL, 1994a, p. 20).

As ideias de *proteção e promoção social* da atenção integral expressas no trecho anterior possuem, como fundamentos jurídicos, a Declaração Universal dos Direitos da Criança e do Adolescente e, em contexto nacional, a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente, legislações alusivas à proteção integral desses sujeitos.

Em algumas passagens da versão documental condensada do PRONAICA, utiliza-se ainda a expressão *Pedagogia da Atenção Integral*, muito embora não estejam expressos, de modo claro e literal, os fundamentos teórico-metodológicos dessa *concepção pedagógica*. De fato, o que se evidencia no

manuscrito governamental é a *concepção educacional* da Atenção Integral, expressa, sobretudo, na terceira seção do referido documento.

A “integralidade” nas ações do Governo Federal, direcionadas às crianças e aos adolescentes, seria possível por meio da participação conjunta entre Estado, família e sociedade, tríade considerada responsável pelo desenvolvimento dos serviços oferecidos pelo PRONAICA. Observa-se aqui a ideia da governança, como mencionamos no primeiro capítulo dessa tese. A imagem abaixo ilustra essa intencionalidade governamental, uma vez que temos, ao centro, a representação pictórica de uma criança, rodeada, no primeiro círculo, pelos serviços oferecidos pelos subprogramas; no segundo círculo, por ações voltadas à gestão, à mobilização e ao suporte tecnológico das unidades físicas e, no terceiro círculo, pelas instituições responsáveis pela operacionalização do programa.

#### Gravura 02 – Representação pictórica do conceito de Atenção Integral do PRONAICA



Fonte: Relatório Desenvolvimento da Educação (1992-1994), apresentado em Genebra, pelo Ministério da Educação e do Desporto, 1994.

A meta do governo brasileiro, à época, expressa no Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), era “proporcionar atenção integral a 1,2 milhões de crianças e adolescentes através do Programa Nacional de Atenção à Criança e ao Adolescente (PRONAICA), em áreas urbanas periféricas” (BRASIL, 1994, p. 35-36).

Para a implementação, o acompanhamento e a execução do PRONAICA, foi instalada, no âmbito do MEC, a Secretaria Nacional de Projetos Educacionais

Especiais (SEPEspe), com o objetivo de articular ações governamentais e da sociedade civil direcionadas à atenção integral de crianças e adolescentes. Em seus primeiros meses de funcionamento, essa secretaria conduziu as ações do Projeto Minha Gente, já que havia sido extinta a Secretaria de Projetos Especiais da Presidência da República.

A SEPEspe passou a ser o órgão de articulação entre o MEC e as secretarias de educação subnacionais, atuando na coordenação e na supervisão do PRONAICA, bem como no planejamento, na construção, na operacionalização e na fiscalização dos CAICs. A adesão de estados e municípios ao PRONAICA dar-se-ia mediante a celebração de convênios, coordenados pela SEPEspe, assinados pelos representantes do Poder Executivo dos estados e municípios e aprovados pelo Ministro da Educação.

No que se refere ao financiamento do PRONAICA, cada ente federativo assumiria uma responsabilidade, sendo compromisso do Governo Federal a elaboração do projeto, a edificação dos prédios e o fornecimento dos equipamentos, além da composição e da manutenção dos recursos humanos integrantes das coordenações geral e técnica e ações de assistência aos educandos (alimentação, material escolar e livro didático). Aos governos estaduais era proposta ação compartilhada, cooperando financeiramente com os municípios. A estes, caberia fornecer os recursos humanos atuantes nas unidades de serviço, bem como, a priori, ceder os terrenos para a construção dos CAICs, participando ainda da operacionalização dos subprogramas, investindo recursos próprios ou provenientes da cooperação financeira dos governos estaduais e de entidades comunitárias (BRASIL, 1994).

Em estudo, Sobrinho & Parente (1995) esclarecem sobre os custos de construção e equipamentos do CAIC, ressaltando que

De acordo com informações obtidas junto ao MEC, a construção de um CAIC padrão AA12<sup>5</sup> com 4.000m<sup>2</sup> de área construída, tem custado, em média, ao governo federal, U\$\$ 2 milhões, sem incluir o custo do terreno, que é de responsabilidade da prefeitura, e cujo tamanho padrão é de 16mil m<sup>2</sup>. Dependendo da região, registra-se uma variação no preço da obra, basicamente em função de fatores locais que influenciam na construção. O custo para equipar um CAIC tem se situado na faixa de U\$\$ 200 mil, o que significa que o custo total de uma unidade de serviço, construída e devidamente equipada, corresponde, em média, a cerca de dois milhões e duzentos mil dólares. (p. 15).

Para além dos altos custos de funcionamento dos CAICs, que comprometia o orçamento das prefeituras e dos governos estaduais, problemas na celebração de convênios, inoperância dos subprogramas e baixa cobertura no atendimento integral com turno de 8 horas, foram entraves para a continuidade do programa, conforme apontou o Relatório elaborado por auditores do Tribunal de Contas da União (TCU) no ano de 1996. Ainda segundo esse documento, das 5.000 unidades escolares previstas para construção na fase inicial do programa, ao final deste, no ano de 1995, “as autorizações para construção somaram 444 CAICs, ao custo total da ordem de R\$ 1,5 bilhão, sendo que 87 unidades (19,6 %) ainda estavam por ser concluídas até agosto de 1996” (BRASIL, 1996, p.51-52).

Assim como outras iniciativas federais, o programa PRONAICA não resistiu aos percalços de sua formulação e implementação (desenho da política), sendo descontinuado pelos governos que se sucederam na presidência do país. Com isso, verificou-se, em diferentes lugares do território nacional, que “muitos CAICs ficaram na construção; outros iniciaram as atividades e, em seguida, pararam pela impossibilidade de alguns estados, e especialmente municípios, de mantê-los em funcionamento devido ao montante de recursos” (RODRIGUES & BRANDALISE, 1998, p. 58). Embora a situação de abandono, ressalta-se que, em algumas localidades, o prédio escolar foi assumido, ora pelo estado, ora pelo município, e que apesar da extinção do programa, algumas dessas escolas continuam ofertando o tempo integral seja na Educação Infantil ou nas séries iniciais do Ensino Fundamental.

Com o encerramento do PRONAICA, em 1995, a educação brasileira passaria vários anos sem uma política federal de educação em tempo integral, lacuna essa que perduraria até 2007, quando, conjuntamente à divulgação do PDE, o MEC lança o Programa Mais Educação.

#### 4.2. PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: PRINCÍPIOS E FUNDAMENTOS DA PROPOSTA

O debate sobre a implantação do Programa Mais Educação nas redes, sistemas e escolas públicas de estados e de municípios brasileiros acarretou,

dentre outros efeitos, um aumento significativo de trabalhos acadêmicos, motivados pelas diferentes leituras em torno desse programa e também de sua implementação. No âmbito governamental, o movimento também se fez presente, se considerarmos a elaboração de legislações e documentos referentes à abordagem conceitual e operacional desse programa. Atentos ao quantitativo de publicações acadêmicas já existentes, bem como as diferentes opiniões e posicionamentos sobre as concepções e as práticas engendradas pelo programa (PINHEIRO, 2009; LECLERC & MOLL, 2012; MOLL, 2012, 2013; SILVA & SILVA, 2013; SILVA, 2013; CARARO, 2016), entre vários trabalhos acadêmicos, nossa intenção aqui é expor sumariamente os aspectos peculiares que o identificam e, que, portanto, o diferenciam da proposta anteriormente criada pelo Governo Federal—citada anteriormente.

A criação do Programa Mais Educação não ocorreu de forma isolada, se pensarmos que foi um dos componentes do PDE de 2007, ao lado de outros programas. No entanto, diferente de alguns desses outros programas, apresentou regulamentação específica, ampliada e alterada nos anos subsequentes.

A Portaria Interministerial nº 17/2007 foi a primeira<sup>73</sup> legislação de amparo do programa, que o instituiu com o objetivo de “contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal” (BRASIL, 2007c). Para tanto, tinha como proposta a articulação de diferentes ministérios (Educação, Cultura, Esporte, Desenvolvimento Social e Combate à Fome), além do incentivo à participação da família, da comunidade, de organismos não-governamentais e da esfera privada nas atividades oferecidas.

A justificativa para a criação desse programa educacional é apresentada e apoiada, levando em conta algumas considerações expostas no documento da portaria: a) a ampliação progressiva da jornada escolar, conforme previsto no art. 34 da LDBN de 1996; possibilitando, além do aumento da convivência escolar de crianças e adolescentes e jovens, a oferta de atividades formativas e outros espaços educativos propícios ao desenvolvimento desses sujeitos; b) a

---

<sup>73</sup> Concomitante a esta, foi publicada também, no mesmo dia, a Portaria Interministerial nº 19/2017, que definiu as diretrizes para a cooperação entre o Ministério da Educação e do Ministério do Esporte, visando à construção de quadras esportivas em espaços escolares das redes subnacionais de ensino, selecionados mediante critérios pré-estabelecidos.

proteção integral de crianças e adolescentes, bem como a garantia de todos seus direitos fundamentais por parte da família e da sociedade, recomendação esta indicada no ECA, em consonância com o art.227 da Constituição Federal de 1988; c) a proteção social a ser dada pelo Estado às crianças e aos adolescentes, bem como aos jovens e às famílias em situação de vulnerabilidade, risco ou exclusão social, conforme sinaliza a Política Nacional de Assistência Social; d) a compreensão de um conceito amplo de educação, como esclarece o art.1º da LDBEN; e) a relevância da integração e da promoção da intersetorialidade das políticas sociais em prol da inclusão de crianças, adolescentes, jovens e das famílias; f) a democratização do acesso às atividades esportivas, sendo estas parte integrante da formação integral dos sujeitos-alvo do programa; g) à função das atividades diversificadas no contraturno escolar, na medida que previnem o desligamento de laços familiares dos sujeitos atendidos, percepção reconhecida pelo do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária.

Para além dos motivos expostos no texto da Portaria Interministerial nº. 17/2007, é mister ressaltar que a criação do programa fez parte de um conjunto de ações elaboradas pelo Ministério da Educação, com vistas a intervir nos indicadores educacionais da Educação Básica brasileira, notadamente em relação à melhoria da qualidade do ensino, finalidade essa que perpassava todo o PDE, bem como em atendimento as diretrizes IV e VII do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Apesar de o texto da portaria enfatizar que a finalidade do programa era o de fomentar a formação integral a crianças, adolescentes e jovens, três anos depois, por meio do Decreto nº. 7.083/2010, reformulou-se o propósito do programa, que passou a ter como finalidade “contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de Educação Básica em tempo integral” (BRASIL, 2010).

O decreto presidencial supracitado não apenas regulamentou o Programa Mais Educação, mas, sobretudo ratificou<sup>74</sup> juridicamente a questão da educação

---

<sup>74</sup> A disposição sobre a jornada escolar da educação básica em tempo integral foi inicialmente mencionada no Decreto nº 6.253/2007, que trata do FUNDEB, regulamenta esse fundo contábil

básica em tempo integral, que conforme ressaltamos em capítulo anterior, passou a ser considerada, para fins desse programa, como a jornada escolar igual ou superior a 7 horas diárias, vivenciada por meio de atividades realizadas no espaço escolar ou fora deste, sob supervisão do primeiro. Diferentemente da portaria, por meio deste aparato legal, definiu-se a fonte de financiamento para as ações do programa – o FNDE – que repassaria recursos às escolas e às instâncias subnacionais atendidas por meio do PDDE e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), respectivamente.

Em relação à cobertura do programa, o Decreto nº 7.083/2010 sinalizava que, a cada ano, o Ministério da Educação definiria os critérios na prioridade do atendimento, considerando a realidade escolar, o IDEB e as situações de vulnerabilidade social dos estudantes. Esse aspecto, por sinal, rendeu-lhe críticas no âmbito acadêmico por representar uma focalização no que tange aos beneficiários e se configurar como uma educação compensatória.

Coelho, Rosa e Hora (2015) argumentam que o Programa Mais Educação fomenta a focalização, questionando a exclusão de uma parcela de alunos das ações de um programa que cita a educação integral como um de seus propósitos. As autoras indagam ainda sobre qual seria a questão primordial, quando pensamos na democratização de oportunidades educacionais: “se é preciso levar em consideração determinados critérios para que os alunos sejam contemplados pelo Programa, como explicar aos demais alunos sua não inclusão nesse mesmo Programa?” (grifos das autoras, p.174).

Na mesma linha de raciocínio, Cavaliere (2013,2014) considerou ser o Programa Mais Educação uma política especial, que comumente é implementada sob a forma de projetos e direcionada a segmentos específicos da população, buscando priorizar ações e tendo como público alvo escolas públicas com menos recursos, bem como alunos com problemas de rendimento escolar e em situação de vulnerabilidade social.

Em resposta às críticas, a interlocutora da coordenação nacional do programa à época, profa. Jaqueline Moll (2014), argumentava que

Mesmo priorizando, nesses primeiros anos, as escolas periféricas e que atendem populações mais pobres, não se trata de uma ação focal,

---

e dá outras providências. Apesar dessa definição legal, curiosamente, a Lei nº 9.394/96, até o presente momento de escrita dessa tese, ainda não incorporou essa definição em seu ar.34.

mas de uma ação a ser gradualmente universalizada na educação brasileira, conforme o disposto no novo Plano Nacional de Educação. Em flagrante modificação de estratégia governamental relacionada à educação dos mais pobres, não se trata de uma escola compensatória para os pobres, mas de uma ação reestruturadora de todo sistema de ensino, que começa onde as dificuldades e necessidades são maiores. (p. 574).

No entanto, a natureza focalizada no programa tornou-se evidente a partir do momento em que, a cada ano, outros critérios de atendimento eram estabelecidos. Assim, por exemplo, se na implementação, em 2008, foram estabelecidos critérios relacionados à (a) assinatura do termo Compromisso Todos pela Educação; (b) ser capital de estado; (c) cidades das regiões metropolitanas com mais de 200.000 moradores; (d) escolas municipais ou estaduais com IDEB inferior a 2.9, para o ano de 2012, o Ministério da Educação, em articulação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, adotou como parâmetro para atendimento a seleção de unidades escolares onde a maioria dos estudantes fosse oriunda de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. (LECLERC & MOLL, 2012).

A seleção de estudantes oriundos de famílias beneficiárias do PBF utilizado como critério de atendimento do Programa Mais Educação buscava, de certa forma, alinhar as ações desse programa às diretrizes do *Plano Brasil Sem Miséria*, lançado em 2011, no governo presidencial de Dilma Rousseff, com a finalidade do enfrentamento da extrema pobreza, por meio de ações e de programas diversos, coordenados em diferentes áreas sociais. Para a professora Jaqueline Moll (2014, p. 571), “o Mais Educação foi identificado como estratégico para enfrentamento de situações de vulnerabilidade social das famílias, em especial no desafio da ruptura do ciclo intergeracional da pobreza.”

A condicionalidade em ser escola com famílias beneficiárias do PBF para participação no PMed acarretou, com efeito, a ampliação da cobertura para esse público-alvo, que, segundo a autora anteriormente referenciada, passou “de 388 em 2008 (28% do total de escolas no Mais Educação naquele ano) para 17 mil escolas em 2012 (54% do total de escolas), atingindo mais de 32 mil escolas em 2013 (65% do total de escolas)” (idem, p. 577).

A cada ano, portanto, o PMed se modificava, seja incorporando algum novo critério de adesão, inclusão de outra atividade nos macrocampos existentes ou mesmo redirecionando alguma ação ou orientação antes original,

modificações essas sinalizadas nos chamados manuais operacionais do programa e em resoluções publicadas pelo FNDE. Apesar das mudanças no que tange à operacionalização do programa, seus pressupostos conceituais permaneceram em relação ao formato original.

Na perspectiva de orientar as redes escolares de estados e de municípios para a efetivação do Programa Mais Educação, o Ministério da Educação, por meio das Secretarias de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD) e de Educação Básica (SEB), organizaram documentos de apresentação do programa, volumes estes que abordavam temas diversos, dentre eles: a concepção de educação integral; o desenho curricular; a formação (continuada) dos sujeitos envolvidos com o programa; a relação escola-comunidade; a gestão intersetorial; o papel indutor do Estado e a parceria com a sociedade civil.

Os materiais de apresentação do Mais Educação organizados pelo MEC faziam referência a outros estudos realizados por organizações da sociedade civil (Cidade Aprendiz, CENPEC/Fundação Itaú Social), que versavam sobre temáticas relacionadas à educação integral, na perspectiva das Cidades Educadoras, a saber: a) Bairro Escola – passo a passo; b) Cadernos CENPEC-Educação Integral; c) Muitos Lugares para Aprender; d) Tecendo redes para a Educação Integral–, organizações essas que, justapostas ao Instituto Paulo Freire, passariam a influenciar programas de educação integral pelo país, por meio de assessoria a projetos, formação de gestores e dos demais formadores envolvidos e a realização de estudos ou notas técnicas.

A primeira série de publicações de documentos sobre o programa foi organizada por meio de três cadernos temáticos, lançados no ano de 2009. O primeiro caderno, denominado de Gestão Intersetorial no Território, apresenta as propostas da educação integral e da gestão intersetorial, bem como a implementação do programa no território e sua operacionalização nas escolas. O segundo volume, intitulado Educação Integral: texto referência para o debate nacional, conforme anunciava o próprio título, divulgava as bases conceituais da educação integral que fundamentava o referido programa. O terceiro caderno, nomeado Rede de Saberes Mais Educação, fornecia as orientações

metodológicas para a elaboração de propostas pedagógicas de Educação Integral, enfatizando a mandala dos saberes<sup>75</sup>.

Em relação ao primeiro caderno, observamos que esse destaca e defende o princípio da intersetorialidade na elaboração e desenvolvimento das políticas públicas. Argumentando sobre a fragmentação das políticas brasileiras no enfrentamento das questões sociais e educacionais, os elaboradores desse documento depositam, na gestão intersetorial, a estratégia para alcançar os objetivos traçados pelo programa. Para tanto, conclamam não apenas a interação dos ministérios envolvidos, mas também a participação da “sociedade civil”, entendida por eles como sendo a comunidade, as organizações sociais e a iniciativa privada. Sendo assim, a intersetorialidade, constituindo-se com um dos fundamentos do Programa Mais Educação, “se materializa no cotidiano da gestão à medida que consegue criar consenso em torno de uma meta com a qual todos possam, em alguma medida, comprometer-se” (BRASIL, 2009, p. 25).

Conforme abordamos no primeiro capítulo desta tese, esse princípio adveio de uma perspectiva de gestão pública até então considerada como inovadora em relação às práticas vigentes, apresentadas como outro modelo para se pensar as políticas públicas não mais isoladas ou restritas a setores, mas articuladas coletivamente, em prol de finalidades comuns. Esse mecanismo de gestão, no contexto do desenvolvimento do Mais Educação, conforme prescreve o caderno primeiro

[...] implica que cada município poderá participar da definição de seus critérios de implementação, de acordo com a relevância que eles têm em cada realidade municipal, isto é, quais as articulações setoriais mais relevantes e adequadas a cada contexto local. E, sobretudo, respeitando as conquistas sociais em instâncias de participação e deliberação, como os conselhos de políticas públicas e as respectivas conferências. (BRASIL, 2009, p. 32).

Sobre essa questão, Silva & Silva (2013) argumentam que estudos sobre as práticas de gestão pública baseadas no modelo intersetorial apontam diferentes desafios para sua implementação, entre os quais se destaca a

---

<sup>75</sup> No caderno denominado Redes de Saberes Mais Educação: pressupostos para projetos pedagógicos de Educação Integral, esclarece-se que a referência à Mandala se justifica pela perspectiva de diálogo entre diferentes saberes, sendo escolhida por significar possibilidades de interação entre escola e comunidade. (BRASIL, 2009).

tradição burocratizada de processos gerenciais conduzidos por diversas prefeituras de municípios brasileiros.

Ainda sobre a questão da intersetorialidade nesse contexto, compreendemo-la, embasados em Silva & Silva (2013), como mecanismo gerencial usado pelo governo federal em favor da descentralização de ações e incentivo à gestão do programa e da política pelas instâncias coletivas de acompanhamento (comitês, conselhos, fóruns) direcionadas à escola pública e/ou às redes/sistemas de ensino.

A concepção de território ou territorialidade é outro princípio teórico-metodológico no qual se baseia o programa, segundo o qual é necessário repensar o espaço escolar para além de suas estruturas físicas, indo ao encontro do reconhecimento de lugares e ambientes educativos existentes em seu entorno, seja na própria comunidade, ou em outros locais da cidade. (BRASIL, 2009). Inspiradas em propostas educativas advindas do Movimento das Cidades Educadoras, que, no Brasil, ganhou repercussão nos programas Bairro-Escola de Nova Iguaçu (RJ) e no Programa Escola Integrada de Belo Horizonte (MG), a perspectiva de território engendrada pelo PMEd propõe o reconhecimento de territórios educativos, comunidades educativas ou de aprendizagem em prol de seu desenvolvimento. Nessa concepção de território, a centralidade da instituição escolar na formação educacional dos indivíduos é questionada, uma vez que é evidenciada a relevância de outros ambientes ou equipamentos educativos para a formação integral dos sujeitos, como museus, teatros, clubes, praças, associações, etc.

Silva & Silva (2013), analisando a concepção de território educativo manifesta nos documentos norteadores do Programa Mais Educação concluem, que, nestes, ora perpassam imprecisões conceituais, ora pressupostos correspondentes à abordagem funcionalista, ou ainda à abordagem simbólico-cultural de território.

Outro fundamento teórico no qual se baseava o programa em foco foi a sua proposta curricular, retratada na Mandala dos Saberes, concebida como estratégia de articulação entre os saberes escolares, os saberes comunitários e programas do Governo Federal. Nesse sentido, “a Mandala para o programa Mais Educação funciona como ferramenta de auxílio à construção de estratégias

pedagógicas para a educação integral capaz de promover condições de troca entre saberes diferenciados” (BRASIL, 2009b, p. 23).

A estrutura da mandala, que serviu de referencial para a construção dos projetos pedagógicos das escolas participantes do PMed, possuía, em seu núcleo central, o objetivo da elaboração do projeto de educação integral, sendo este circundado pelos saberes comunitários, macrocampos<sup>76</sup> (meio ambiente, esporte e lazer, direitos humanos e cidadania, cultura e artes, inclusão digital e comunicação e saúde, alimentação e prevenção e, ainda, acompanhamento pedagógico) e dos ministérios que compunham o programa; por fim, dos saberes escolares (sistematizados nas áreas de Linguagens, Códigos e suas Tecnologias, Ciências da Natureza e Matemáticas e Sociedade e Cidadania).

De acordo com o texto referência para o debate nacional, *governança* – expressão típica do “novo” modelo de gestão pública – seria outro conceito que melhor contribuiria para o entendimento da proposta de educação integral ensejada pelo Programa Mais Educação. Para tanto, o emprego desse conceito requereria “do Estado, a capacidade de coordenar atores sociais e políticos envolvidos, dotados de poder e legitimidade no processo decisório de políticas públicas” (BRASIL, 2009c, p. 43). Como podemos depreender no conteúdo do referido texto, a partir da adesão ao conceito de governança, buscava-se deixar mais claras as relações entre Estado e sociedade civil, ressignificando ainda o papel estatal na formulação da política de educação integral, com vistas a tornar o Estado “capaz de responder adequadamente às demandas sociais, implementando intervenções ajustadas à resolução dos problemas diagnosticados” (Idem).

Além dos cadernos citados, outros documentos foram elaborados posteriormente à implementação do programa, no sentido de esclarecer gestores, professores e comunidade escolar em geral sobre seus fundamentos e execução, a exemplo dos volumes denominados *Programa Mais Educação: passo a passo* e *Manuais Operacionais da Educação Integral*, sendo estes

---

<sup>76</sup> Macrocampos definidos inicialmente pelo programa e que foram reagrupados e/ou ampliados posteriormente. A partir de 2014, último ano de elaboração do manual operacional do programa, os macrocampos definidos para as escolas urbanas foram: 1) Acompanhamento pedagógico (obrigatório); 2) Comunicação, Uso de mídias e Cultura digital e Tecnológica; 3) Cultura, Artes e Educação Patrimonial; 4) Educação Ambiental, Desenvolvimento sustentável e Economia Solidária e Criativa/ Educação Econômica( Educação Financeira e Fiscal); 5)Esporte e Lazer; 6) Educação em Direitos Humanos; 7) Promoção da Saúde.

publicados no período de 2007 a 2014. Também foram realizados cursos de extensão e de especialização promovidos pelas universidades federais, seminários nacionais e reuniões de grupos de trabalho com coordenadores locais do programa em vários estados brasileiros.

Com base na análise desses documentos, podemos resumir que o Mais Educação consistiu em uma iniciativa federal destinada à educação básica, com o propósito de fomentar a educação integral para crianças, adolescentes e jovens de escolas públicas do país, mediante oferta de atividades diversificadas em uma jornada escolar integral, na qual os tempos e os espaços fossem redimensionados. Essa perspectiva de mudança afetaria ainda as relações da escola com a comunidade, do Poder Público com iniciativas não governamentais e privadas, bem como a dos profissionais da educação escolar e outros trabalhadores e/ou voluntários da comunidade em geral.

A questão específica da ampliação da jornada escolar proposta pelo Mais Educação era justificada por meio da efetivação de uma concepção teórico-prática de educação, concepção essa que consideramos importante mencionar nessa parte do trabalho; por isso, discorreremos, a seguir, sobre o entendimento acerca da expressão educação integral advogada pelo programa em foco.

#### **4.2.1. Concepção de educação em tempo integral**

Em trabalho pioneiro sobre o programa educacional de ampliação de jornada escolar em foco neste capítulo, Pinheiro (2009), analisando o conteúdo da Portaria nº 17/2007, caracterizou-o como uma concepção de educação integral. Apesar da precocidade do estudo sobre o referido programa (antecedendo a publicação dos cadernos pedagógicos e demais legislações), algumas percepções da autora tornaram-se válidas e pertinentes até os tempos de encerramento da última versão do programa, em 2016. As oito categorias elencadas pela autora para a análise da Portaria nos fornecem elementos basilares para a compreensão acerca da concepção de educação integral advogada pelo Programa Mais Educação.

Sobre as inferências realizadas pela autora e que aludem à concepção de educação integral, ficou evidente que, nessa perspectiva, a jornada ampliada é

condição para o fomento dessa educação, que deve ser praticada em espaços escolares e em outros espaços socioculturais, mediante o incremento de ações socioeducativas coordenadas pela escola em parceria com a família, a comunidade e as organizações da sociedade civil, orientando-se pelo princípio da intersetorialidade.

Para Cavaliere (2014a), o Programa Mais Educação trouxe o termo 'educação integral' para a discussão, não somente como categoria acadêmica, mas como bandeira política. O entendimento sobre essa concepção de educação, segundo a autora, é esclarecida e justificada nos documentos ou em textos pedagógicos sobre o programa, especialmente nos três cadernos citados em seção anterior deste capítulo.

A compreensão sobre o termo educação integral no contexto de formulação do Programa Mais Educação expressa-se basicamente no Caderno denominado "Educação Integral: texto referência para o debate nacional". Apesar de escrito com as contribuições de diferentes instituições e intelectuais, esse volume traz consigo o 'conceito oficial' sobre essa educação e sua importância no contexto recente da educação brasileira, cuja elaboração teve como finalidade a promoção do debate nacional sobre uma política pública de Educação Integral "sustentada na intersetorialidade da gestão pública, na possibilidade de articulação com a sociedade civil e no diálogo entre saberes clássicos e contemporâneos" (BRASIL, 2009a, p.10). De acordo com esse documento, a construção dessa proposta exige que sejam consideradas análises sobre as desigualdades educacionais relacionadas tanto aos problemas de distribuição de renda, quanto aos cenários de privação de liberdades que assolam a realidade brasileira.

A educação integral, na ótica dos formuladores do documento, deve estar inserida no campo das políticas sociais; porém, não pode ser descaracterizada em sua especificidade no que se refere às políticas educacionais direcionadas às crianças, aos jovens e aos adultos.

De modo recorrente, o texto Referência para o debate nacional acerca da Educação Integral enfatizou que esta se tratava de uma proposta em construção e que, portanto, precisava ser discutida por toda a comunidade escolar, envolvendo diferentes sujeitos.

Ainda em relação ao referido documento, nele encontramos algumas ideias-chave que caracterizam como deve ser a proposta dessa educação no contexto brasileiro, dentre as quais, destacamos: I) a proposição de um desenho de Educação Integral que promova a articulação dos processos escolares com outras políticas sociais, com outros espaços educativos e outros profissionais, em prol da formação integral dos sujeitos; II) a perspectiva de educação integral que reconheça a categoria tempo, na perspectiva da ampliação da jornada escolar, e a categoria espaço, no contexto do território onde está situada a instituição escolar; III) a educação integral que não busca reprisar as mesmas práticas escolares; pelo contrário, pretende ampliar tempos, espaços e conteúdos, com vistas a oferecer uma educação cidadã, destinada às crianças, aos adolescentes e jovens deste país; IV) a formulação da proposta dessa concepção educacional reivindica a elaboração do projeto pedagógico, a formação dos agentes e/ou profissionais envolvidos, infraestrutura e meios para sua implantação; V) na organização dessa proposta, novos conteúdos devem ser reconhecidos e incorporados, a exemplo daqueles relacionados às temáticas da sustentabilidade ambiental, direitos humanos, respeito às diferenças e à diversidade cultural existentes ;VI) a oferta dessa educação deve estar associada à disposição de serviços públicos com ações integradas voltadas para a atenção integral, incorporando-se também a proteção social e outras demandas emergentes em outras áreas sociais (BRASIL, 2009a).

Os documentos produzidos pelo MEC, em especial, os cadernos do Programa Mais Educação, não apenas enfatizavam a concepção e/ou a abordagem teórica do programa, mas também expressavam orientações sobre as fases de implementação e de seu desenvolvimento nas escolas, bem como sobre seus processos de gestão e de acompanhamento pelas secretarias municipais e estaduais de educação, aspectos esses que abordamos na próxima seção.

No Programa Mais Educação, a questão da ampliação da jornada escolar para o tempo integral fundamentou-se em uma concepção teórico-prática de educação integral. No entanto, nesse programa, além da concepção acerca dessa educação, as questões do tempo (jornada escolar) e do espaço também foram pensadas em uma perspectiva conceitual e material (física), conforme

observações expressas nos documentos e legislações que fundamentaram sua elaboração.

Continuando com a contextualização do programa em debate, abordamos, na próxima seção, as orientações ministeriais para a sua operacionalização no âmbito das escolas.

#### **4.2.2. Operacionalização e colaboração entre instâncias administrativas**

Silva & Silva (2013) sintetizam bem a gestão do Programa Mais Educação, afirmando que ela se realiza de forma intersetorial, interministerial e intergovernamental. Assim, o programa é intersetorial porque busca a articulação entre diferentes áreas sociais (educação, saúde, cultura, assistência social, esportes, meio ambiente) e é interministerial porque propõe a ação conjunta de diferentes ministérios (Educação, Esportes, Cultura, Desenvolvimento Social e Combate à fome, Ciência e Tecnologia, Meio Ambiente e Secretaria Nacional da Juventude da Presidência da República). A terceira característica da gestão do programa, segundo os autores, explica-se por fomentar a parceria entre o Estado e as organizações comunitárias e/ou da sociedade civil.

Especificamente em relação ao caráter interministerial, cabe frisar que era desejada a articulação dos demais programas de governo – oriundos dos demais ministérios – com o Programa Mais Educação. Dentre essas ações, destacamos: Programa Segundo Tempo (Ministério dos Esportes); Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome); Escola Aberta e Escola que Protege (Ministério da Educação), programas mencionados na parte introdutória deste trabalho.

No que se refere à terceira característica enumerada pelos autores supracitados – intergovernamental – tanto os cadernos quanto as legislações do Programa reforçam sua pertinência e viabilidade. No arcabouço legal, a participação da sociedade civil (inclusa aqui as frações empresariais) no Programa Mais Educação já tinha sido assegurada no § 2º do art. 4º da Portaria Interministerial nº17/2007 e reiterada no § 3º do art.4 do Decreto nº 7.083/2010,

[...] O Programa Mais Educação poderá contar com a participação de ações promovidas pelos Estados, Distrito Federal, Municípios e por

outras **instituições públicas e privadas**, desde que as atividades sejam oferecidas gratuitamente a crianças, adolescentes e jovens e que estejam integradas ao projeto político-pedagógico das redes e escolas participantes (BRASIL, 2007, grifo nosso)

[...] No âmbito local, a execução e a gestão do Programa Mais Educação serão coordenadas pelas Secretarias de Educação, que conjugarão suas ações com os órgãos públicos das áreas de esporte, cultura, ciência e tecnologia, meio ambiente e de juventude, sem prejuízo de outros órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e municipal, do Poder Legislativo e da **sociedade civil**. (BRASIL, 2010, grifo nosso).

Como sabemos, essas orientações legais para ações de instituições privadas ou demais órgãos oriundos da sociedade civil no PMEd não são estranhas, se pensarmos que parte delas ensejou a formulação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, incorporado pelo PDE, do qual o referido programa fez parte.

Continuando com a caracterização do Programa Mais Educação, cabe ressaltar que o seu desenho foi formulado pelo Governo Federal, por meio da SECAD, espelhando-se<sup>77</sup> nas experiências municipais de Nova Iguaçu e Belo Horizonte, anteriores à criação do programa. Posteriormente, por ter sido “considerado como uma política necessária para a Educação Básica” (SILVA & SILVA, 2013), sua gestão passou para o âmbito da SEB, coordenada pela Diretoria de Currículos e Educação Integral.

Considerado uma estratégia indutora para a construção da proposta de educação integral no país (LECLERC & MOLL, 2012), o Programa Mais Educação, não diferentemente de outros programas do Governo Federal, pareceu ter despertado interesse de secretários de educação dos estados e municípios e também escolares, particularmente pela previsão de recursos materiais e financeiros que seriam destinados às escolas participantes.

Conforme dito anteriormente, a cada ano, o Programa definia os critérios para a adesão das escolas, que deveriam realizar inscrição no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (SIMEC), para posterior seleção pela SEB. Uma vez escolhidas as unidades escolares, mediante critérios pré-estabelecidos, o Ministério da Educação repassava os recursos do programa baseados no plano de atendimento da escola, que informava, dentre outros aspectos, o número de

---

<sup>77</sup> Essa afirmação baseia-se em nossas análises sobre os documentos orientadores do Programa, divulgados posteriormente à publicação da Portaria Interministerial nº17/2007, que, por sua vez, não esclarece a referência teórica do Programa.

participantes e a oferta de atividades dos macrocampos escolhidas pela comunidade escolar.

Os recursos financeiros destinados às unidades escolares ou às entidades executoras para realização do PMed eram oriundos do PDDE/Educação Integral, enquanto aos estados e municípios eram repassados diretamente recursos provenientes do PNAE/Educação Integral, ambos por meio de resoluções publicadas e atualizadas pelo FNDE. Os valores contábeis repassados às escolas públicas participantes do programa seriam proporcionais ao número de alunos participantes do programa informados pelas secretarias estaduais e municipais na plataforma SIMEC.

De acordo com os Manuais Operacionais<sup>78</sup> da Educação Integral organizados pelo FNDE/MEC, no que tange ao repasse financeiro feito às unidades escolares executoras, este era considerado como de custeio (ressarcimento com as despesas de transporte e alimentação dos monitores); compra de materiais pedagógicos a serem utilizados nas atividades, conforme os kits sugeridos; obtenção de outros materiais de consumo e/ou contratação de serviços destinados ao desenvolvimento das atividades da Educação Integral e de capital (compra de bens ou materiais relacionados aos kits indicados, assim como na compra de outros bens definitivos necessários à realização das atividades do programa).

A coordenação do programa deveria ser realizada mediante esforços, tanto do governo quanto da comunidade e da sociedade civil. Nesse sentido, segundo o caderno intitulado *Gestão Intersetorial do Território*, a partir do Programa Mais Educação, convocar-se-ia a participação de instâncias representativas das três esferas administrativas situadas nestes territórios. Assim, criou-se, em nível federal, o Fórum Interministerial Mais Educação e, nas instâncias subnacionais, os Comitês Metropolitano e Local.

O Fórum Interministerial, de natureza normativa e deliberativa, era composto por representações dos ministérios envolvidos e secretarias federais, estaduais e das municipalidades. Na composição do Comitê Metropolitano, participavam as secretarias estaduais e municipais, representantes do Conselho

---

<sup>78</sup> Importante frisar que os manuais operacionais de 2008 e 2009 não utilizaram a classificação custeio x capital para o financiamento do programa. Nesses documentos, apenas se informava que os gastos deveriam ser para pagamento de monitores, contratação de pequenos serviços, compra de materiais de consumo e de kits definidos no manual (BRASIL, 2008, 2009).

de Direitos da Criança e do Adolescente, as universidades e as unidades escolares receptoras do PDDE e outros conselhos estaduais e municipais. Já os Comitês Locais do programa eram formados pela presença do diretor da escola, pelo professor comunitário, pelo representante do Comitê Metropolitano, professores, educadores e representantes de outros programas (não) governamentais (BRASIL, 2009b).

Segundo Moll (2013), a organização dos comitês<sup>79</sup> nos diferentes territórios (local, metropolitano, regionais e estaduais) favoreceria o enraizamento da educação integral, na medida em que a atuação dessas instâncias de gestão intensificasse os processos de interlocução entre gestores estaduais, municipais, escolares, universidades e a sociedade civil, fomentando o que, para a autora, representaria um “importante movimento de educação integral” pelo país (p. 77).

A criação desses comitês, sob o prisma da participação, em verdade, seria importante para executar a descentralização, já que, em relação ao programa, este princípio impacta as três instâncias administrativas no momento em que organiza seus mecanismos de gestão de acordo com as especificidades desses comitês (SILVA & SILVA, 2013).

No Piauí, a Portaria nº 0127/2012, emitida pelo gabinete do secretário estadual de educação, definiu a composição<sup>80</sup> do Comitê Territorial de Políticas Públicas em Educação Integral do Piauí, assim como nomeou os representantes institucionais, totalizando 42 participantes (PIAUI, 2012, p. 6-7).

Como expusemos até aqui neste capítulo, os programas federais de ampliação da jornada escolar em questão estavam ancorados em dispositivos legais e documentos (cadernos temáticos) que apresentavam suas bases conceituais, jurídicas, além dos pressupostos teórico-metodológicos para sua implementação/operacionalização. No entanto, em algumas realidades brasileiras, seja em nível de estados ou de municípios, esses programas, quando

---

<sup>79</sup> Diniz Junior (2017) adverte que os comitês do Programa Escola Aberta espelharam a criação dos comitês de Educação Integral, no âmbito do Programa Mais Educação.

<sup>80</sup> De acordo com a portaria seriam: 2 representantes de cada Macrorregião do Estado (Meio Norte, Litoral, Cerrados e Semiárido); 2 representantes do Comitê Metropolitano Municipal; 4 representantes da SEDUC; 2 das Gerências Regionais de Educação; 2 do Conselho Estadual de Educação; 6 representantes das instituições de ensino superior; 2 da UNDIIME; 2 da União dos Conselhos Municipais de Educação do Estado do Piauí; 14 representantes vinculados às coordenações dos programas (Mais Educação, Bolsa Família, Mais Cultura, Segundo Tempo, Saúde na Escola, Escola Aberta).

implementados na prática, podem assumir outras conotações distintas do plano legal ou conceitual. Nesse sentido, é importante apresentar os processos de suas operacionalizações no campo empírico, para que possamos analisar o que foi realizado pelos municípios pesquisados em consonância com as recomendações dos órgãos federais para o desenvolvimento desses programas. No próximo capítulo, abordamos então sobre as formas de colaboração intergovernamentais na implementação / operacionalização do Programa Mais Educação em municípios do Piauí. Antes, apresentamos um breve panorama do Estado e de suas municipalidades pesquisadas.

## **CAPÍTULO V - PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E COLABORAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM MUNICÍPIOS DO ESTADO DO PIAUÍ**

Piauí, terra querida  
Filha do Sol do Equador  
Pertencem-te a nossa vida  
Nosso sonho, nosso amor!  
As águas do Parnaíba  
Rio abaixo, rio arriba  
Espalham pelo sertão  
E levam pelas quebradas  
Pelas várzeas e chapadas  
Teu canto de exaltação.

Trecho do Hino do Estado do Piauí

Inferimos que esse refrão enaltecido na composição do hino do Estado do Piauí expressa alguns sentimentos aflorados por quem nasce(u) e/ou vive(u) nessa terra. Contentamento e saudosismo são sentimentos nutridos pelos emigrantes piauienses, espalhados em diversos lugares do país. Crença em Deus e esperanças por um lugar melhor para se viver é a sensação de quem nesse estado reside.

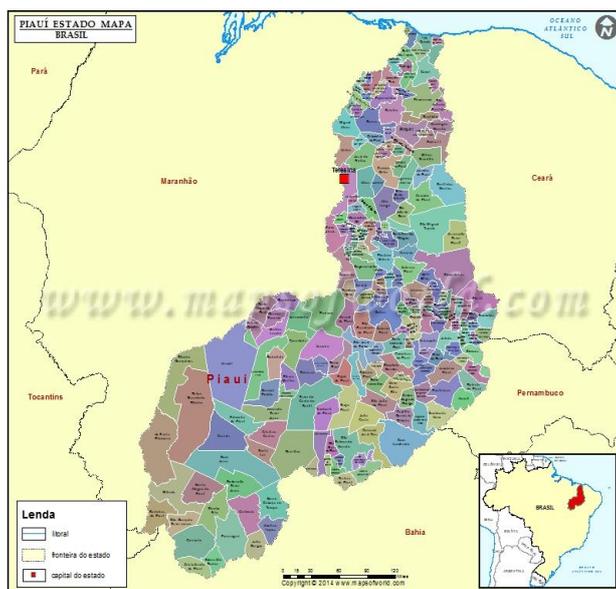
Embora natural do Ceará, foi em território piauiense que fixamos moradia, em razão de nossa atuação como professor efetivo na UESPI, lotado no Curso de Pedagogia. Como servidor público atuante na educação desse estado, bem como por ter me afastado com remuneração e aval do governo do Piauí, optamos por analisá-lo em nosso trabalho de investigação acadêmica. Nossa escolha considerou também os desafios educacionais enfrentados por essa unidade da federação, sobretudo em seus municípios, na maioria dependentes de ações e de recursos das instâncias estadual e federal.

Assim, neste capítulo, descrevemos, resumidamente, aspectos históricos, políticos e educacionais dos municípios piauienses que compuseram a empiria da presente pesquisa. Iniciamos com uma seção que sintetiza informações sobre o estado do Piauí e os municípios aqui pesquisados, com a finalidade de problematizarmos, em momento seguinte, as relações intergovernamentais, sobretudo focalizando o objeto de estudo em questão na presente tese. Neste capítulo, apresentamos ainda as análises das falas dos entrevistados, articulando-as com o referencial teórico utilizado ao longo deste estudo. Começamos, então, por indagar: o que podemos falar sobre o Piauí?

## 5.1. ESTADO DO PIAUÍ: ASPECTOS HISTÓRICOS, ADMINISTRATIVOS E POLÍTICOS

Como bem diz a passagem de seu hino – “filha do sol do Equador”, o território piauiense situa-se abaixo da linha do Equador, compondo junto a outros oito estados, a Região Nordeste do Brasil. Observando o mapa do país, localizaremos esse estado na “parte de cima”, estabelecendo limites a leste com os estados do Ceará e Pernambuco; ao sul e sudeste com a Bahia; a sudoeste com o Tocantins; a oeste com o Maranhão e ao norte com o Oceano Atlântico. Sobre esses limites, interessante ressaltar, a título de curiosidade, que o Piauí possui o menor litoral do país e sua capital, Teresina, é a única do Nordeste não situada na faixa litorânea.

**Gravura 03 – Mapa territorial do Estado do Piauí**



Fonte: <https://www.google.com.br/mapadoPiauí>.

Com uma expressiva área territorial, equivalente a 251.611,929 km<sup>2</sup>, o Estado do Piauí, de acordo com estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), possui uma população aproximada de 3.264.531

habitantes, posicionando-se como o 8º estado mais populoso do Nordeste e 19º entre os estados do país. Ainda segundo dados estimados por esse órgão federal, nesse estado nordestino, existem 224 municípios<sup>81</sup>, em sua maioria considerados de pequeno porte populacional. Para termos noção, ainda segundo a referida estimativa, o Piauí possui cerca de 54 cidades com população<sup>82</sup> residente inferior a 10.000 habitantes e apenas 6 municípios com quantitativo de habitantes acima de 50.000, aspecto esse revelador de uma especificidade populacional não modificada em relação ao período compreendido entre os anos de 2000-2013, analisado por Medeiros(2014), de que “os piauienses vivem em cidades pequenas, e muitos de seus moradores continuam trabalhando na agricultura” (p. 20). Complementa esse autor dizendo que, nesse estado, a problemática da grande concentração de população ainda não se constituiu desafio em suas cidades, apesar de um único município – Teresina–concentrar mais de 26% da população total.

De acordo com nota técnica elaborado por Pereira, Nascimento & Rodrigues (2016), o Estado do Piauí possui uma divisão geográfica formada por 4 por macrorregiões (Litoral, Meio-Norte, Semiárido e Cerrados) e por 14 territórios de desenvolvimento, a saber: 1)Planície Litorânea; 2) Cocais; 3) Carnaubais; 4)Entre Rios; 5)Vale do Sambito; 6) Vale do Rio Guaribas; 7)Vale do Canindé; 8) Tabuleiros do Rios Piauí e Itaueira; 9) Serra da Capivara; 10) Chapada das Mangabeiras; 11)Tabuleiros do Alto Parnaíba, além de 28 aglomerados municipais. Para os referidos autores,

A regionalização como instância político-administrativa consiste numa estratégia de desenvolvimento que se fundamenta em características ambientais, vocações produtivas e dinamismo das regiões, cujas relações socioeconômicas e culturais se estabelecem entre as cidades. (p. 7).

---

<sup>81</sup> Faria (2006) chama atenção, em estudo, que o Piauí ao lado do Rio Grande do Sul, foram os estados que mais criaram municípios nas últimas décadas, o que porém, não significa dizer que tenham eles adquirido autonomia municipal.

<sup>82</sup> A Constituição do Estado do Piauí sinaliza que a criação, a incorporação, a fusão e a desagregação de municípios serão feitas mediante lei estadual, dentro de prazo estabelecido por lei complementar federal, sendo consultadas as partes interessadas e atendidos os pré-requisitos, a saber: “ter a área territorial a ser desmembrada uma **população mínima de quatro mil habitantes**; contar a futura sede do Município com um **mínimo de cem unidades residenciais, mercado público, cemitério e templo religioso**” (grifos nossos, art.30/ PIAUÍ, 1989).

Nesse sentido, complementam esses autores, espera-se que a partir dessa divisão espacial, os órgãos públicos se estruturarem nesses territórios de desenvolvimento, implementando e executando políticas públicas para a superação das problemáticas e dos desafios territoriais. No contexto mais recente, Secretarias de Estado e demais representações administrativas estaduais estão presentes nesses territórios, instaladas, sobretudo, em seus municípios mais representativos. (PEREIRA, NASCIMENTO & RODRIGUES, 2016).

Passando agora ao retrato dos indicadores sociais piauienses, destacamos os dados expressos na publicação da Fundação Centro de Pesquisas Econômicas e Sociais do Piauí (CEPRO) que indicam que esse estado apresenta índices de desenvolvimento humano inferiores em relação a outros estados do país, sendo alguns até considerados abaixo das médias apresentadas por outros estados nordestinos. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), por exemplo, de acordo com o último Censo Demográfico (2010), corresponde a 0,646, valor esse que posiciona o Piauí entre os três estados considerados mais pobres do país, à frente de Maranhão e de Alagoas. Se observarmos outro indicador derivado – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e aferido no mesmo Censo, encontraremos, como constatação, a presença de 176 municípios do estado com nível baixo de IDHM, espalhados por todos os territórios, número esse que representa 78,5% do total de municipalidades piauienses (PIAÚÍ, 2016).

Para Medeiros (2014), o atributo de estado mais pobre da federação foi e parcialmente ainda é uma declaração corrente sobre a existência do Piauí. No entanto, acrescenta esse sociólogo que, no imaginário do piauiense, emergiu uma visão antagônica à questão, materializada na percepção de que

o Piauí é pobre porque é marginalizado e discriminado, mas também porque suas elites são descompromissadas. Mas... o Piauí não é pobre; é uma terra de muitos recursos e de oportunidades não aproveitadas. tal discurso já está presente nos relatórios de presidentes da Província, no século XIX, e foi mais elaborado por intelectuais nas primeiras décadas do século XX, persistindo até hoje. A consideração da posição do Piauí no contexto nacional é, portanto, uma constante no debate sobre a situação desse estado. (p. 9).

Nas palavras do autor, a pobreza do Piauí se justifica também pela mentalidade desinteressada das elites que, ao assumir essa postura, colabora

para a discriminação desse estado nordestino, país afora. Embora não explícita em sua fala, inferimos que tal crítica é endereçada às classes sociais mais favorecidas economicamente, e quiçá, aos grupos políticos do estado. No mesmo excerto, contestando a imagem de lugar pobre, o professor Medeiros argumenta que o aludido estado é uma terra provida de vários recursos e de oportunidades não usufruídas.

De fato, o viajante que passear por esse território nordestino, desde as belezas e riquezas naturais do Delta do Parnaíba, passando por paisagens dos Parques Nacional das Sete Cidades e da Serra da Capivara, cidades históricas como Oeiras e Pedro II, visitando ainda as regiões de plantação de soja (agronegócio) e de reservatórios de águas subterrâneas, no sul do Estado, logo assumirá outra visão sobre esse lugar por ele visitado.

Divergências à parte, o que nos interessa saber, resgatando uma citação do autor supracitado, é o que “O Piauí existe. E está se movendo” (p.9). Evidências desse movimento são constatadas em indicadores gerais apresentados por Medeiros (2014) em estudo temático sobre dados diversos do Estado no período de 2010 a 2013.

No referido estudo, o autor destaca que o padrão de desenvolvimento nos governos Lula e Dilma, ao combinarem crescimento, distribuição de renda e inclusão social, causou impactos positivos em estados mais pobres do Nordeste, a exemplo do Piauí. Contudo, acrescenta ainda que a própria reorganização federativa do país, a partir da Constituição Federal de 1988, também surtiu efeitos favoráveis.

Do ponto de vista federativo, teve impacto positivo no Piauí, assim como em todos os estados com renda *per capita* abaixo da média nacional, a criação dos FPE (Fundo de Participação dos Estados) e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), não só pela garantia de um fluxo de receita, mas, sobretudo, pelo caráter republicano dessas transferências constitucionais. É visível a melhoria da infraestrutura urbana e da oferta de serviços básicos, mesmo em cidades pequenas. (MEDEIROS, 2014, p. 22).

Como se sabe, em muitos municípios, o FPM tem sido a principal fonte de receitas, sobretudo daqueles que pouco recolhem tributos próprios (IPTU, ISS e

ITBI). Não obstante nota técnica<sup>83</sup>, publicada pela Confederação Nacional dos Municípios (2018), demonstrar o crescimento no repasse de recursos aos municípios em relação ao ano anterior, é possível observarmos a variação constante de verbas oriundas do FPM direcionadas aos municípios, ocasionando, muitas vezes, um desequilíbrio nas contas públicas desses entes federativos. Como exemplo, vejamos os repasses do FPM para os municípios em estudo nesta investigação, no contexto de operacionalização do Programa Mais Educação em cada um, até o ano de 2018.

**Tabela 2 – Valores transferidos do FPM pela União ao município de Valença do Piauí no período 2012/2018**

Ano	Montante transferido (em milhões)
2012	8.770.329,64.
2013	10.444.838,81
2014	10.873.141,87
2015	12.061.449,31
2016	14.124.986,18
2017	13.573.570,70
2018	14.504.578,86

Fonte: Sítio da CNM.

Os dados apresentados, na tabela 2, mostram que os repasses do FPM para o município de Valença do Piauí foram crescentes entre o período 2012 e 2016. No entanto, ocorreu redução<sup>84</sup> no repasse entre os anos de 2016 e 2017, na ordem de R\$ 551.415,48 (quinhentos e cinquenta e um mil, quatrocentos e quinze reais e quarenta e oito centavos). No ano de 2018, como se observa, o valor repassado significou acréscimo em relação aos anos anteriores.

<sup>83</sup> Ver: Estudos Técnicos/Finanças/CNM1 - janeiro/2019 -Fundo de Participação dos Municípios (FPM) em 2018 e as perspectivas para 2019. Disponível em [www.cnm.org.br/biblioteca](http://www.cnm.org.br/biblioteca) . Acesso em 10 de fevereiro de 2019.

<sup>84</sup> Ressaltamos que caberia a necessidade de outro estudo que investigasse empiricamente as causas dessa diminuição e impactos nas contas municipais, considerando-se ainda o índice inflacionário. Nesse sentido, caberia perguntar: teria sido essa redução do FPM, efeito da crise fiscal e política vivida pelo país nesse período? No entanto, nessa parte do trabalho nos limitamos apenas a informar os recursos transferidos pela União aos governos municipais, na série histórica delimitada.

Como sabemos, a observação requeria também atenção às despesas do município de Valença do Piauí, na perspectiva de saber sobre o impacto do recurso federal no orçamento local. Da mesma forma, seria interessante relacionar esse estudo com análise desses mesmos repasses feitos à capital. Vejamos, pois, os repasses do FPM ao município de Teresina.

**Tabela 3 – Valores transferidos do FPM pela União ao município de Teresina no período 2012/2018**

<b>Ano</b>	<b>Montante transferido (em milhões)</b>
2012	321.159.751,72
2013	380.946.306,44
2014	403.487.678,64
2015	445.449.402,68
2016	524.028.541,58
2017	510.493.300,29
2018	547.780.610,47

Fonte: Sítio da CNM.

Observando os valores do FPM direcionados ao município de Teresina, é possível constatar crescimento linear no período entre 2012 e 2016. Em 2017, houve redução de repasses em relação ao ano anterior na ordem de R\$ 13.535.241,29 (treze milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, duzentos e quarenta e um reais e vinte e nove centavos). No entanto, no ano de 2018, ocorreu acréscimo no referido fundo repassado pelo governo federal.

Como sabemos, em municípios com capacidade de arrecadação tributária própria, a exemplo de Teresina, transferências constitucionais como FPM provoca impacto financeiro distinto em relação a maioria dos municípios brasileiros de menor arrecadação tributária, dependentes, portanto, deste fundo.

Ainda no que se refere a aspectos socioeconômicos, cabe continuar com o estudo de Medeiros (2014), que afirma que as políticas de distribuição de renda, valorização do salário mínimo e oferta de crédito (rural) foram ações positivas no que se refere à inclusão social no Piauí, no período por ele analisado (2000-2013), além das ações educacionais nos diferentes níveis e modalidades de ensino que também favoreceram essa inserção, sendo exemplares os casos

do ensino superior e técnico profissional. No entanto, conclui o autor que, apesar da melhoria observada em várias áreas, ainda persiste considerável grau de desigualdade social no estado.

Continuando com a caracterização do Piauí, passamos, neste momento, a contextualizar a gestão educacional desse estado e as relações estabelecidas com os municípios.

## 5.2. EDUCAÇÃO NO PIAUÍ: GESTÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS COM OS MUNICÍPIOS

A partir da caracterização dos aspectos socioeconômicos e políticos do território piauiense, é possível deduzirmos a existência de desafios também na área educacional.

Medeiros (2011), refletindo sobre uma das lições aprendidas à época em que foi secretário estadual de educação (2003-2006 e 2007-2010), afirma ser necessário qualificar profissionais para a gestão dos sistemas de ensino, sendo essa questão de natureza grave, nos sistemas estaduais, e gravíssima nos municipais. Para ele, os órgãos da gestão educacional (federal e estadual) têm investido pouco em atividades de formação nessa área. Essa crítica faz sentido quando observamos as dificuldades técnicas vividas por vários gestores escolares e educacionais em distintos municípios e estados brasileiros. Não nos arriscaríamos dizer que, por vezes, falta conhecimento até mesmo da estrutura organizacional das redes de ensino. Por isso, antes mesmo de tratar das formas de colaboração intergovernamentais, assinalamos ser importante conhecer essas estruturas, a começar pela rede estadual de ensino.

A gestão educacional no Piauí ocorre por intermédio da Secretaria de Estado da Educação e Cultura (SEDUC), vinculando-se a esta o Conselho Estadual de Educação e o Conselho Estadual de Cultura. Também possuem vínculos institucionais com a SEDUC/PI, as seguintes fundações: a) Fundação Universidade Estadual do Piauí – FUESPI, mantenedora da UESPI; b) a Fundação Cultural do Piauí - FUNDAC; c) a Fundação dos Esportes do Piauí – FUNDESPI; e d) a Fundação Rádio e Televisão do Piauí.

Estruturada em superintendências (institucional, de ensino, de gestão e de educação superior), unidades de diretorias, de assistência de serviços, técnica, gerências, coordenações e supervisões, a SEDUC, enquanto órgão executivo do sistema estadual de ensino possui, como finalidade principal, conforme seu regimento,

[...] **em regime de colaboração com a União e os municípios**, formular a política Educacional do Estado e administrar o sistema estadual de ensino, garantindo a todos os piauienses o acesso e a conclusão da educação básica, pública, gratuita e de qualidade social” (REGIMENTO DA SEDUC/PI, s/d, *grifos nossos*).

Importa saber, para fins de nosso estudo, que na composição da referida secretaria estadual, é a Superintendência Institucional (SEPIN) o setor de recebimento das demandas gerais dos municípios, quando estes necessitam de colaboração do ente estadual nas suas redes de ensino. Dependendo da natureza da demanda do gestor municipal (prefeito ou secretário de educação), cabe a SEPIN encaminhar a solicitação para uma diretoria específica (Administrativa, Financeira, de Gestão de Pessoas, de Planejamento, de Ensino – Aprendizagem, de Gestão e Inspeção Escolar). Se for, por exemplo, permuta de professores entre as redes (estadual e municipal), essa competência caberá à diretoria de Gestão de Pessoas.

Ainda no âmbito da SEPIN/SEDUC, funciona a unidade de planejamento (UPLAN), diretoria que possui como atribuição principal a

[...] coordenação do processo de elaboração, monitoramento e avaliação de planos, programas e projetos educacionais, em articulação com as Superintendências e Unidades da SEDUC, bem como pelo assessoramento a esses órgãos, na tomada de decisões estratégicas e na implementação das diretrizes da política educacional. (SEDUC-PI, p.03, 2016).

A composição da UPLAN é formada pelos setores, a saber: (I) Gerência de Projetos Especiais; (II) Coordenação de Planejamento, Monitoramento e Avaliação; (III) Coordenação de Estatística; (IV) Coordenação de Assistência Técnica aos Municípios. Cada setor desempenha uma função específica. A primeira gerência atua no monitoramento, no controle e na avaliação da operacionalização das ações de natureza pedagógica oriundas de programas e projetos especiais, objetos de convênios ou termos de compromissos federais.

A segunda, dentre outras funções assumidas, conforme expressa em relatório SEDUC-PI (2016, p. 9).

[...] elabora os Planos de Trabalho de convênios não onerosos firmados pela SEDUC com prefeituras e organizações não governamentais; analisa e emite parecer de proposta de convênios onerosos por meio do SISCON; elabora e gerencia o Plano de Ações Articuladas (PAR), SIMEC/MEC, em parceria com todas as demais Unidades da SEDUC; monitora a inserção das informações no SIMO pelas equipes da SEDUC, em articulação com a SEPLAN; viabiliza a elaboração e o acompanhamento das peças orçamentárias no âmbito da SEDUC (PPA, LDO e LOA).

A coordenação de estatística possui, dentre outras atribuições, a de acompanhar a realização das atividades de coleta e de sistematização de dados educacionais a serem repassados ao Censo Escolar do MEC, sendo utilizadas também como subsídios para a elaboração e o monitoramento das políticas públicas estaduais. A Coordenação de Assistência Técnica aos Municípios (CATEM), criada no contexto de adesão ao PAR, ocupou papel de assessoria técnica aos 224 municípios piauienses no momento de elaboração e de monitoramento tanto do PAR, como do Plano Municipal de Educação – PME, dentre outras ações demandadas pelo Ministério da Educação. A CATEM foi, portanto, a coordenação representativa da SEDUC/PI que integrou a Rede de Monitoramento e de Avaliação dos Planos de Educação, instituída pelo MEC/SASE, atuando também na organização de encontros regionais de formação (conferências) e monitoramento das metas dos planos estadual e municipais. (SEDUC/PI, 2016).

Para além dessas divisões administrativas, a UPAN/SEDUC-PI também atua como canal de articulação para a operacionalização de projetos financiados pelo Banco Mundial no estado. Dados apresentados em relatório da diretoria de planejamento (SEDUC-PI, 2016) informam os projetos que receberam investimentos dessa instituição financeira, após pactuação com o governo piauiense, a saber: (1) Projeto Poupança Jovem Piauí; (2) Expansão da Educação em Tempo Integral; (3) Expansão da Educação Profissional; (4) Expansão da Educação por meio da Mediação Tecnológica; e (5) Realização do Sistema de Avaliação da Educação do Piauí (SAEPI).

Em se tratando de ações do Banco Mundial (BM) em solo piauiense, cabe assinalar que estas acontecem desde a década de 1990, quando se desenvolveu

o Projeto Nordeste para a Educação Básica (1994-1999), direcionado à melhoria do Ensino Fundamental e ao modelo de gestão da educação pública. Em estudo sobre os desdobramentos desse projeto no Piauí, Cruz (2005) afirma que foi o Governo Federal o ente administrativo que contraiu o empréstimo junto ao referido banco, repassando-o aos estados como forma de concessão. À época, a estimativa inicial de recursos para o governo estadual foi da ordem de U\$\$ 63.200.000,000 (sessenta e três milhões e duzentos mil dólares) durante o período de 1994-1998, acrescenta a autora.

As ações do BM no Piauí continuaram na década de 2000, a exemplo de financiamento dos seguintes projetos<sup>85</sup>: 1) *Projeto Piauí – Pilares de Crescimento e Inclusão Social (2012-2015)*; 2) *Piauí- inclusão produtiva e social. (2015-2017)*. O primeiro injetou um aporte de recursos no valor de U\$\$ 120.000.000,000 (cento e vinte milhões de dólares), enquanto para o segundo, o valor liberado foi da ordem de U\$\$ 200.000 000,000 (duzentos milhões de dólares). Ambos os projetos destinaram recursos para a educação estadual, sobretudo para ações de melhoria no Ensino Médio e assistência técnica por parte da gestão educacional.

O relatório da UPLAN/SEDUC-PI aponta outras iniciativas de assistência técnica beneficiadas com recursos oriundos do BM, a saber,

1. Plano de Ação para o Aprimoramento da gestão, fluxo e processos da SEDUC;
2. Elaboração do Plano de Expansão da Educação Profissional Técnica de Nível Médio;
3. Elaboração do Plano de Expansão dos polos de Mediação Tecnológica;
4. Elaboração do Plano Estadual de Desenvolvimento Profissional dos Professores;
5. Avaliação de impacto da implantação do Projeto Poupança Jovem Piauí;
6. Estudo diagnóstico do Ensino Médio noturno no Piauí;
7. Elaboração de um Plano de Estudo de Observação de Salas de Aula (Método Stallings);
8. Contratação de consultor individual para elaborar os termos de referência das ações da SEDUC. (SEDUC-PI, 2016).

Observando as ações descritas no referido relatório, bem como estabelecendo comparação entre as operações financeiras recebidas pelo

---

<sup>85</sup> Ver <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2015/12/21/brazil-more-social-inclusion-productivity-benefit-piaui-rural-poor>. Acesso em 04 de Abril de 2019.

estado do Piauí por meio do Banco Mundial, logo se constata que, nos anos 2000, o Ensino Médio passou a receber maiores investimentos que o Ensino Fundamental.

Retomando a questão da gestão educacional estadual, cabe complementar ainda que, no âmbito da SEDUC-PI, estruturou-se a Coordenadoria de Acompanhamento de Convênios e Contratos (CACC), responsável pela assistência técnica e acompanhamento de contratos e convênios do estado.

Como forma de descentralizar a gestão educacional estadual, foram institucionalizadas 21 gerências regionais de educação, espalhadas por todo o estado “tendo por finalidade planejar, coordenar, orientar, supervisionar, inspecionar e controlar as atividades educacionais da educação básica, nas respectivas áreas de jurisdição” (REGIMENTO DA SEDUC/PI, s/d, art.34). Dentre outras atribuições dessas gerências, compete a execução da política educacional demandada pela SEDUC, bem como a promoção da ação educacional integrada, envolvendo instituições públicas e privadas que operam em determinada área de jurisdição (Idem, art.35.).

**Quadro 5 – Ordenamento das Gerências Regionais de Educação, sua localização (sede) e quantidade de municípios e escolas jurisdicionadas**

<b>Ordem</b>	<b>Município sede</b>	<b>Municípios agregados</b>	<b>Nº de Escolas</b>
1ª	Parnaíba	11	55
2ª	Barras	15	48
3ª	Piripiri	10	41
4ª	Teresina	1	53
5ª	Campo Maior	12	37
6ª	Regeneração	15	46
7ª	Valença do Piauí	13	33
8ª	Oeiras	11	22
9ª	Picos	22	65
10ª	Floriano	16	58
11ª	Uruçuí	7	19
12ª	São João do Piauí	16	41
13ª	São Raimundo Nonato	13	24

14 <sup>a</sup>	Bom Jesus	7	20
15 <sup>a</sup>	Corrente	14	32
16 <sup>a</sup>	Fronteiras	12	27
17 <sup>a</sup>	Paulistana	10	17
18 <sup>a</sup>	Grande Teresina	19	69
19 <sup>a</sup>	Teresina	1	55
20 <sup>a</sup>	Teresina	1	33
21 <sup>a</sup>	Teresina	1	33

Fonte: Sítio da SEDUC-PI.

Como se observa, no quadro 6, quatro unidades da GRE da SEDUC-PI estão sediadas em Teresina, agregando 174 escolas estaduais, número esse que corresponde a cerca de 20% do universo de escolas públicas estaduais registradas no ano de 2018. Considerando-se esse dado, é possível inferir que, enquanto a capital dispõe de um número significativo de unidades escolares, há municípios piauienses que dispõem apenas de uma escola de Ensino Médio<sup>86</sup>.

No que se refere à gestão financeira da educação estadual, compete ainda a SEDUC/PI, por intermédio da Diretoria Financeira, executar a política financeira e orçamentária, considerando o percentual de recursos recebidos advindos da receita de impostos, conforme sinalizado no art.224 da Constituição Estadual do Piauí. Assim, dos 30% que o Estado deve investir na manutenção e desenvolvimento do ensino, 25% dos recursos devem ser destinados à SEDUC/PI e 5% restantes, alocado para as instituições de ensino superior mantidas pelo estado.

No âmbito da Superintendência do Ensino, encontra-se a **Coordenação do Tempo Integral**<sup>87</sup>, responsável pela gestão dos Centros Estaduais de Tempo Integral (CETIs), que ofertam o Ensino Médio em tempo integral. Criados por meio do Decreto Estadual nº. 13.457/2008, esses centros possuem como finalidade central “a concepção, o planejamento e a execução de um conjunto de ações inovadoras em conteúdo, método e gestão, direcionados à melhoria da

<sup>86</sup> Segundo informa a página da SEDUC/PI, o Estado está presente com escola de Ensino Médio em todos os 224 municípios piauienses.

<sup>87</sup> Destacamos esse setor porque consideramos importante a estruturação de uma coordenação específica e/ou exclusiva, no âmbito das Secretarias de Educação, que atenda as demandas da educação em tempo integral e/ou em jornada ampliada, pelas especificidades que comporta essa proposta educacional.

oferta e da qualidade do ensino público e gratuito do Estado do Piauí” (art. 2º, PIAUÍ, 2008,). Ainda segundo esse decreto, as unidades escolares estaduais funcionarão em tempo integral para alunos, docentes, gestores e profissionais do setor administrativo que nelas estiverem lotados.

Apesar de propor a ampliação da jornada diária escolar, o referido decreto estadual não esclarece sobre a duração dessa jornada, nem mesmo explicita em qual concepção de educação em tempo integral se assenta essa proposta direcionada às escolas estaduais; no entanto, expõe em seu art.3º que os objetivos específicos desses centros são, dentre outros, apoiar o desenvolvimento de estratégias educativas que promovam a questão do protagonismo infanto-juvenil; e “participar da formação da criança e do jovem autônomo, solidário e produtivo” (PIAUÍ, 2008).

Apesar de não esclarecer no corpo do decreto a concepção de tempo integral, o estudo de Cantuário (2017) analisou o processo de implementação<sup>88</sup> dos CETIs na rede estadual do Piauí, entre os anos de 2009 a 2015, e concluiu que, na proposta formulada para esses centros, o horário ampliado significaria diversidade de oportunidades com foco no aluno, assim como nela subjaz a percepção da educação em tempo integral como estratégia para a proteção social de crianças e adolescentes. Cabe ainda acrescentar que a criação desses estabelecimentos foi possível mediante assessoria do ICE, instituição mencionada anteriormente, que inferimos que pode ter sido responsável pela concepção de educação em tempo integral evidenciada no projeto destes centros.

Falando em parcerias entre o Estado e a sociedade civil organizada, cabe registrar a atuação de instituições diversas junto a SEDUC/PI, firmadas com esta assessoria para implantação, acompanhamento e avaliação de projetos educacionais. O mapeamento<sup>89</sup> realizado pelo Grupo de Estudo e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE), vinculado à Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), no período de 2005-2015, revelou a atuação de

---

<sup>88</sup> Segundo Cantuário (2017), o processo de implementação da escola de tempo integral na rede estadual de ensino inicia concretamente no ano de 2009, “com a criação de 17 CETI, denominados Centros de Ensino Fundamental de Tempo Integral (CEFTI), Centros de Ensino Médio de Tempo Integral (CEMTI) e Centros de Ensino Profissional de Tempo Integral (CEPTI).

<sup>89</sup> Disponível em: [https://www.greppe.fe.unicamp.br/pt-br/mapeamento\\_da\\_insercao\\_do\\_setor\\_privado\\_nas\\_redes\\_estaduais\\_de\\_educacao\\_2005\\_2015](https://www.greppe.fe.unicamp.br/pt-br/mapeamento_da_insercao_do_setor_privado_nas_redes_estaduais_de_educacao_2005_2015). Acesso em 04 de Abril de 2019.

diferentes instituições privadas nas dimensões oferta, gestão e currículo de programas da rede estadual de ensino, com destaque para entidades ligadas ao Movimento Todos pela Educação (CENPEC/Fundação Itaú Social; Fundação Roberto Marinho; Instituto Ayrton Senna; Instituto Unibanco, entre outras).

Dessas instituições, destacamos o Instituto Unibanco e a Fundação Leman, que embora não citada, vem ampliando relações “profissionais” com a SEDUC/PI, prestando assessoria técnica em projetos educacionais.

A partir dessa breve caracterização da gestão educacional estadual, na próxima seção, contextualizamos os aspectos administrativos, políticos e educacionais dos municípios onde realizamos a empiria da presente pesquisa.

### 5.3. CONTEXTOS E CENÁRIOS MUNICIPAIS DA PESQUISA

Apesar de quase sempre os programas federais possuírem orientações mais amplas e gerais sobre sua operacionalização, sabemos que o contexto local produz inferências, quando de sua implementação. Nesse sentido, consideramos importante nosso deslocamento ao território municipal para fins de investigação sobre as formas de colaboração intergovernamentais em relação ao programa federal de educação em tempo integral aqui focalizado, visando encontrar subsídios e dados ainda não revelados sobre essa operacionalização.

Nesta pesquisa, conforme exposto na introdução, analisamos as formas de colaboração no Programa Mais Educação em dois municípios piauienses: Valença do Piauí e Teresina, descritos a seguir.

**Gravura 04 – Localização do município de Valença do Piauí no mapa do Estado do Piauí**



Fonte: [www.google.com/search?q=mapa+de+valença+do+piauí](http://www.google.com/search?q=mapa+de+valença+do+piauí).

O município de Valença do Piauí, localizado na mesorregião do centro-norte piauiense e no território de desenvolvimento denominado de Vale dos Sambito, dista cerca de 210 km da capital, possuindo uma população estimada de 20.588 habitantes (IBGE, 2017).

Como chegar a Valença do Piauí? O visitante que vem de longe, ao optar pela viagem aérea, desembarca no aeroporto de Teresina, já que Valença do Piauí não dispõe de aeroporto. Após o pouso na capital, o visitante necessita se deslocar até a rodoviária, de onde partem ônibus de duas empresas rodoviárias que realizam viagens diárias com destino ao município. Uma das empresas realiza a viagem com duração de 3 horas, pela rodovia BR 316.

**Imagem 01 - Monumento em alusão à lenda da baleia azul, localizado na entrada da cidade de Valença do Piauí, às margens da BR 316**



Fonte: Arquivo pessoal do pesquisador, registro em 21 de fevereiro de 2018.

O registro em tela apresenta a imagem de obra típica em cidades do interior nordestino, ou seja, um ícone histórico-cultural, ou a escultura de uma santidade católica. O visitante que chega a essa cidade pela rodovia BR 316, depara-se com um monumento que projeta o corpo de uma baleia, sendo esta considerada como lenda<sup>90</sup> viva no imaginário social dos valencianos.

Relata o historiador Antônio José Mambega, em seu blog, que a origem da cidade de Valença ocorreu pela aldeia dos índios aruaques. Acrescenta ele que, em 1762, o governador da Capitania do Piauí instalou a vila, denominando-a de Valença, em uma lembrança à sua terra natal, Valença, em Portugal. Em 1889, com a Proclamação da República, o referido lugar foi elevado à categoria de cidade, passando a se chamar, a partir de 1943, de Berlingas. No entanto, poucos anos depois, em 1949, passa a ser denominada Valença do Piauí.

Com forte apego ao catolicismo, os valencianos anualmente aguardam por dois eventos que, costumeiramente, reúnem milhares de pessoas: a festa do Divino Espírito Santo, realizada em maio, e os festejos da padroeira da cidade –

---

<sup>90</sup> Mambega (2017) conta que a lenda da baleia da igreja de São Benedito, em Valença do Piauí, espalha-se a cada dia, inclusive propagando-se histórias sobre o paradeiro da cauda da baleia, conforme uma versão que argumenta estar a referida cauda na cidade de Juazeiro do Norte, Ceará, relato esse desmentido pelo historiador, em texto publicado do blog de sua autoria.

Nossa Senhora do Ó e Conceição. Além dessas atividades que integram o calendário religioso da cidade, destacam-se também outras festas tradicionais, a exemplo do carnaval, dos festejos juninos e o desfile cívico de 7 de setembro, que movimentam a economia local e mexem com a rotina dos moradores.

Valença do Piauí foi administrada, no período de 2012 -2016, pelo prefeito Walfredo Filho, do Partido Socialista Brasileiro (PSB) que, embora afastado por alguns meses por decisão do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), conseguiu encerrar seu mandato. Na sucessão do executivo municipal (2017-2020), assumiu Ceíça Dias, do Partido Trabalhista Cristão (PTC), que exerceu cargo de secretária de Educação no governo anterior.

Até 2018, a gestão municipal de Valença do Piauí era composta por 13 secretarias<sup>91</sup>, dentre elas a Secretaria Municipal de Educação, e pela Câmara Municipal, composta por 9 vereadores.

A organização estrutural da Secretaria Municipal de Educação (SEME) é composta por salas de coordenação (da merenda escolar, da vida escolar, pedagógica, recursos humanos), sala da diretoria financeira, auditório e o gabinete do secretário. É na coordenação pedagógica que se encontra o espaço de trabalho da coordenadora de programas educacionais do município, que, no momento da pesquisa, respondia pelo Programa Novo Mais Educação. O prédio da SEME é próprio do patrimônio municipal, sendo importante dizer que funciona em local separado da sede da prefeitura e comporta apenas a pasta educacional, aspectos esses não tão comuns em outros municípios brasileiros, onde instalações das secretarias de gestão costumam ser agregadas em um único espaço (centro administrativo), em outros casos ocorre mudança constante das sedes, em razão de serem alugadas pelo poder executivo municipal.

A oferta de educação escolar na cidade é predominante pública tanto em relação à quantidade de escolas como em relação às matrículas, já que existem poucas escolas mantidas pela iniciativa privada. No que se refere às matrículas na rede municipal, o quadro a seguir proporciona informações sobre sua movimentação no período de 2013 a 2017.

---

<sup>91</sup> São elas: (1) Secretaria Municipal de Governo, de Educação, Assistência Social, Finanças, Saúde, Obras, Serviços e Transportes, Cultura e Turismo, Trabalho e Emprego, Agricultura, Comunicação, Meio Ambiente, Esporte e Lazer, Administração.

**Quadro 6 – Movimentação das matrículas no Ensino Fundamental regular na rede pública municipal de Valença do Piauí no período 2013 – 2017**

Ano	Matrículas município
2013	2426
2014	2629
2015	2420
2016	2493
2017	2297

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Censo Escolar, INEP.

Conforme se observa no quadro acima, o número de matrículas no Ensino Fundamental regular oscilou no recorte temporal da presente pesquisa, alcançando maior quantitativo no Censo Escolar de 2014, e queda desses números nos anos seguintes. Que fatores explicam essa redução? Essa baixa quiçá se explicaria pelo aumento da participação do setor privado na educação municipal, porém, isso não aconteceu em Valença do Piauí nos últimos três anos, visto que as matrículas na rede privada decaíram de 2015 em relação ao Censo Escolar de 2017. Neste, informaram-se 409 matrículas na rede privada desse município, o que representa cerca de 15,1% do total de alunos matriculados no referido nível de ensino do município.

A participação do governo estadual na educação valenciana ocorre pela oferta do Ensino Médio e atendimento a algumas turmas das séries finais do Ensino Fundamental, responsabilidade essa que vem sendo repassada gradativamente para o município nos últimos anos. No âmbito da gestão educacional estadual, Valença do Piauí sedia a 7ª GRE que, como dito, agrega 13 municípios da região, compostas por 33 unidades escolares, das quais 6 funcionam nesse município. Das escolas públicas da cidade, apenas o CETI Antonieta Veloso, oferta o tempo integral, destinado aos alunos do Ensino Médio.

Em referência à oferta da educação superior, é momentaneamente privada, já que o pólo da UESPI foi desativado por razões de reestruturação dessa universidade. No entanto, o município conta com as instalações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), apesar deste, até o momento desta pesquisa, ofertar apenas cursos técnicos à comunidade. Soma-se à instituição federal, a creche municipal Deyane Lima

Verde, construída por meio do Programa PROINFÂNCIA, investimentos educacionais esses financiados pela União em colaboração com o próprio município.

O Sistema<sup>92</sup> Municipal de Educação de Valença do Piauí foi criado por meio da Lei nº. 1.118/2009, composto pelas instituições, a saber: a) as instituições de Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional, mantidos pelo Poder Público Municipal; b) A Secretaria Municipal de Educação; c) Conselho Municipal de Educação; d) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB; e) Conselho de Alimentação Escolar.

Em 2015, por ocasião da Lei municipal nº. 1.128, foi aprovado o Plano Municipal de Educação de Valença do Piauí (PMEVP), em consonância com o Plano Nacional de Educação, já que o Plano Estadual, naquele período, estava em processo de elaboração.

Valença do Piauí foi um dos nove municípios piauienses contemplados com o Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente, instituição essa construída<sup>93</sup>, conforme exposto anteriormente, para oferecer, entre outras ações, educação em tempo integral, entretanto, essa ação não se materializou. Com construção iniciada no ano de 1994, o prédio passou a funcionar dois anos depois, por decisão do prefeito à época. Essa construção arrojada abrigaria inicialmente a sede da Secretaria Municipal de Educação, sendo mais tarde transferida para prédio pertencente ao patrimônio municipal.

Em 2003, o prédio escolar do CAIC foi repassado da União para o município, por meio de contrato de doação de benfeitorias, assinados pelo Procurador da Fazenda Nacional e prefeito de Valença do Piauí à época. Nesse contrato, a União recusava-se receber a doação com encargos, repassando ao município imóvel com área territorial de 4.975,37m<sup>2</sup>, que correspondia à edificação construída do CAIC. Essa escola atualmente denominada Escola Municipal Oto Martins Veloso funciona em regime parcial, oferecendo Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos para a comunidade.

---

<sup>92</sup> Embora não citado na lei de criação, o Sistema de Ensino de Valença do Piauí incorporou posteriormente, as escolas de educação infantil privadas, institucionalizadas após a criação do Conselho Municipal de Educação.

<sup>93</sup> A doação do terreno feita pela prefeitura à União foi autorizada mediante Lei municipal nº. 799, de 29 de setembro de 1993.

Passamos agora à contextualização do município de grande porte selecionado como campo empírico desta pesquisa. Teresina, sendo a única capital nordestina não banhada pelo mar, está situada no centro-norte do Estado e possui uma população calculada de 861.442 habitantes, segundo estimativa populacional do IGBE (2018). É o município mais populoso e povoado do Piauí, possuindo ainda a maior área territorial – 1.391,981km<sup>2</sup>, conforme informações desse órgão federal.

**Imagem 02 – Trecho do Rio Poty que passa em área nobre da cidade**



Fonte: Arquivo do pesquisador. Registro feito em 18 de julho de 2017.

Apesar das altas temperaturas em boa parte do ano, especialmente no período chamado B- r- o- bró<sup>94</sup>, a capital de todos os piauienses é banhada pelos Rios Poty (Imagem 2) e Parnaíba– que se encontram em determinada área da cidade, precisamente na região onde fica o Parque Ambiental Encontro dos Rios, ponto turístico que atrai muitos visitantes.

Teresina, na percepção deste pesquisador, também é o centro comercial, médico, cultural, de negócios e educacional privilegiado do Piauí, atraindo moradores de cidades vizinhas, a exemplo de Timon–cidade maranhense

---

<sup>94</sup> Expressão alusiva às terminações dos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro, período em que ocorre a elevação das temperaturas, passando dos 30°C.

limítrofe com a capital piauiense—que também integra a chamada Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina<sup>95</sup>.

Se, nos últimos anos tem ocorrido uma predominância do PT no governo estadual, podemos dizer que no governo da capital essa predominância, nas últimas duas décadas, tem sido do PSDB. No contexto de implementação do Programa Mais Educação, em Teresina, o médico Silvio Mendes estava à frente do poder executivo municipal, cargo este que ocupou por cinco<sup>96</sup> anos. No momento de escrita da presente tese, o executivo municipal é conduzido pelo também tucano Firmino Filho, que exerce seu quarto mandato (1997-2000; 2001-2004; 2013-2016; 2017-2020), tornando-se, portanto, o político que há mais tempo esteve na gestão da capital, após o retorno das eleições diretas em nosso país.

De acordo com informações disponíveis no *sítio* da prefeitura, a administração de Teresina, no governo Firmino Filho, estrutura-se em, ao menos, 11 órgãos (fundações, institutos), 15 secretarias e 4 superintendências de desenvolvimento urbano (miniprefeituras) em cada zona territorial da cidade (centro/norte, sul, leste e sudeste). Entre as secretarias existentes, destacamos a Secretaria de Educação (SEMEC) e a Secretaria Municipal de Concessão e Parcerias (SEMCOP).

A SEMEC, instalada em prédio próprio do patrimônio municipal, em uma região próxima (alguns quarteirões de distância) do gabinete municipal, agrega somente a área da Educação—embora desenvolva ações integradas com as demais secretarias —e assume a função de órgão executivo da política municipal direcionada aos níveis da Educação Infantil e Ensino Fundamental. Dados disponíveis na página virtual da SEMEC<sup>97</sup> informam que essa secretaria se estrutura em gerências administrativas (Administração, Assistência ao Educando, Assessoria Jurídica, Assessoria de Comunicação, Ensino Fundamental, Educação Infantil, Gabinete do secretário, Gestão Escolar, Informática, Finanças, Formação, Manutenção e Conservação) e suas

---

<sup>95</sup> Criada pela Lei complementar federal n°112/2001, agregando ao todo 15 municípios (Teresina, Altos, Beneditinos, Coivaras, Curralinhos, Demerval Lobão, José de Feitas, Lagoa Alegre, Lagoa do Piauí, Miguel Leão, Monsenhor Gil, Nazária, Pau D'Arco do Piauí, União e Timon).

<sup>96</sup> Silvio Mendes exerceu seu primeiro mandato entre 2005-2008. Reeleito, continuou como prefeito de 2009 a março de 2010, quando se afastou para a campanha eleitoral para Governo do Estado.

<sup>97</sup> Maiores informações Ver: <http://www.semec.teresina.pi.gov.br/>. Acesso em 20 de fevereiro de 2019.

respectivas divisões. Também fazem parte da estrutura dessa secretaria os espaços do Conselho Municipal de Educação e o Centro de Formação Prof. Odilon Nunes, onde acontecem os encontros de formação de professores e de gestores da rede municipal de ensino.

Na SEMEC, há coordenação específica para acompanhamento de contratos e convênios, ligada à Gerência Administração. Em relação à Gerência do Ensino Fundamental, interessante saber que diferentes coordenações agregam esse setor administrativo, a saber: I) Coordenação dos anos iniciais (1º ao 5º ano); II) Coordenação dos Anos Finais (6º ao 9º ano); III) Coordenação das Escolas de Tempo Integral<sup>98</sup> Ensino Fundamental; IV) Coordenação de Projetos Especiais (Programa Novo Mais Educação, por exemplo), além das divisões de avaliação, de Educação de Jovens e Adultos e da Educação Inclusiva.

Já a SEMCOP foi criada no ano de 2016, e de acordo com informações da página virtual da prefeitura, possui como função coordenar, supervisionar e prestar as orientações basilares para a implementação da política concessões e parcerias no município de Teresina.

Teresina teve seu sistema de ensino regulamentado pela Lei municipal nº2.900, de 14 de maio de 2000, cuja composição é formada pelos órgãos municipais de educação (SEMEC, Conselho Municipal de Educação – CME) e ainda pelas redes pública e privada de ensino, compostas pelas instituições de Ensino Fundamental e Educação Infantil mantidas pelo Poder Público, bem como de Educação Infantil mantidas pela iniciativa privada respectivamente.

Em relação ao CME, instituído por meio da Lei Municipal nº 3.058/2001, trata-se de órgão colegiado responsável, dentre outras competências, por

[...]

II- Elaborar as normas complementares para o Sistema Municipal de Ensino;

III – Estudar, planejar, orientar e aprovar matérias educativas pertinentes ao funcionamento administrativo e pedagógico dos estabelecimentos que integram o Sistema Municipal de Ensino;

[...]

VI- Emitir parecer sobre questões e assuntos de natureza pedagógica e educacional que lhe sejam submetidas pelo Poder Público municipal, bem como, por outros setores interessados. (TERESINA, LEI Nº 3058/2001).

---

<sup>98</sup> Há ainda a Coordenação das Escolas de Tempo Integral da Educação Infantil, dirigida por outra profissional técnica.

A partir da Lei municipal nº 3.615/2007, a composição do CME foi modificada, passando por algumas alterações, a exemplo da incorporação a este conselho da Câmara de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, e a redução de 18 para 16 conselheiros – o que até hoje não se efetivou, continuando o indicativo inicial de membros do referido conselho.

A tese de Santos (2016) caracteriza historicamente a organização da educação pública de Teresina desde 1966 até 2014, relatando as ações, as condições institucionais, políticas e os resultados educacionais obtidos pelo município ao longo das modificações realizadas no interior de sua rede de ensino. Dentre os eventos importantes para a educação são destacados pelo autor: i) a elaboração de planos municipais de educação (1993-2003 e 2003-2013); ii) criação de conselhos escolares, a partir de 1995; iii) implementação do sistema de avaliação educacional da rede municipal, em 2014; iv) institucionalização do fundo rotativo com repasses contábeis para as escolas; v) aprovação do plano de cargos, carreira e salários do magistério público, em 2001; vi) estabelecimento de parcerias com os Institutos Ayrton Senna e Alfa e Beto para assessoria em programas de alfabetização, correção de fluxo escolar e melhoria de desempenho escolar ; vii) políticas de bonificação por desempenho escolar dos profissionais da educação.

Considerando essas contribuições do autor supracitado, complementamos a caracterização da educação municipal apresentando dados mais recentes<sup>99</sup> (ano 2018), sobre o sistema educacional de Teresina.

Segundo informações disponibilizadas na página virtual da SEMEC, a rede pública de ensino é composta por 138 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEis) e 149 escolas municipais, distribuídas distintamente nas quatro zonas territoriais da cidade (Norte, Sul, Sudeste e Leste). Ainda segundo dados veiculados na página da SEMEC, no ano de 2018, funcionaram 10 escolas

---

<sup>99</sup> A tese de Santos (2016) apresenta diversos dados educacionais até os anos 2014. Nesse trabalho, o autor analisa aspectos da rede pública municipal, a saber: a) evolução dos resultados do IDEB nas edições de 2005 a 2013; b) matrícula inicial em estabelecimentos públicos municipais de 2004-2009; c) Estabelecimentos e matrícula na educação infantil de 2009 a 2012; d) Número de estabelecimentos de Ensino Fundamental da rede municipal e sua respectiva matrícula inicial de 2012 a 2014. Os resultados dessa pesquisa revelam que, no período de 2009 a 2012 houve redução tanto no número de estabelecimentos (0,7%), como de matrículas no Ensino Fundamental (3,3%); entretanto, afirma o pesquisador que a participação do Poder Público municipal na oferta desse nível de ensino continuou significativa (cerca de 50%).

municipais de tempo integral (6,7% do total de escolas da rede pública de ensino fundamental), atendendo turmas de 1º ao 5º ano e de 6º aos 9º anos. Dessas escolas, duas unidades atenderam todo o Ensino Fundamental em tempo integral. Importante dizer que esse quantitativo se refere apenas à iniciativa municipal, sem contar com as escolas beneficiadas com o Novo Mais Educação.

A partir do quadro abaixo, visualizamos melhor a distribuição das matrículas nas escolas municipais de tempo integral de Teresina.

**Quadro 7 – Distribuição de matrículas nas escolas municipais de tempo integral de Teresina por segmento no Ensino Fundamental, em 2018**

<b>Segmento</b>	<b>Matrículas</b>
1º ao 5º	884
6º ao 9º ano	1653
1º ao 9º ano	857

Fonte: Portal SEMEC Teresina, 2018.

Os dados expostos no quadro 6 revelam que, no ano de 2018, as matrículas em tempo integral nas escolas municipais de Teresina se concentraram nas turmas de 6º a 9º ano, correspondendo a um percentual de, ao menos, 48,7% (considerando apenas esse segmento). Considerando-se as matrículas em tempo integral em todo o ensino fundamental da rede, esse percentual tende a ser ampliado.

Após essa breve apresentação dos municípios, prosseguimos o presente capítulo com as análises dos dados relacionados ao objeto de estudo em questão – formas de colaboração no Programa Mais Educação.

#### 5.4. RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS, EDUCAÇÃO E(M) TEMPO INTEGRAL E O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: COMPARTILHANDO RESPONSABILIDADES?

Em busca de respostas às questões e aos objetivos de pesquisa apresentadas na introdução deste estudo, realizamos a análise dos dados

empíricos, articulando documentos, interpretando as falas dos participantes entrevistados e relacionando-as ao referencial teórico adotado.

Cabe acrescentar que recorreremos à legislação porque consideramos o ordenamento legal sobre o tema um dos caminhos favoráveis à construção ou à continuidade de políticas públicas. Ao mesmo tempo, conhecer a legislação vigente “é uma forma de apropriar-se da realidade política, que rege a convivência social” (CURY, 2002, p. 15). Por outro lado, reconhecida essa importância do estudo da legislação, sabemos que “a ação do Estado, seu funcionamento concreto nem sempre toma a forma de lei-regra: existe sempre um conjunto de práticas e técnicas estatais que escapa à sistematização e ordem jurídicas” (POULANTZAS, 1980, p.95). Ainda nas palavras desse autor, comumente, o Estado atua infringindo a lei-regra que redige, desvirtuando-se da lei ou movendo-se contra a própria lei.

Essa análise de Poulantzas (1980) sobre o papel da lei no Estado Capitalista nos remete à discussão feita no segundo capítulo desta tese sobre a questão do regime de colaboração que, embora prescrito na Carta Constitucional de 1988, até o momento ainda não foi regulamentado por lei complementar. Essa lacuna, entretanto, persiste não por falta de tentativas de regulamentação desse regime por parte do Estado Brasileiro, conforme revelou o estudo de Cassini (2011), mas por outros interesses, que afetam as relações intergovernamentais. Ainda nos reportando ao estudo da referida autora, importa destacar que, em seu ponto de vista, a ausência da institucionalização do regime de colaboração e a sua imprecisão conceitual induziram alguns estados a atribuírem sentidos distintos ao tema, afetando a formulação de suas políticas e as relações com as instâncias municipais.

Dando sequência à presente investigação, passamos ao estudo do conjunto de leis estaduais e municipais piauienses, sobretudo no que diz respeito aos temas do regime/formas de colaboração na educação (integral em tempo integral).

Primeiramente, buscamos, nas redações da Constituição Estadual de 1989 e nas Leis Orgânicas dos Municípios<sup>100</sup> (LOM) de Valença do Piauí e de Teresina, algum artigo ou excerto textual alusivo às categorias teóricas em

---

<sup>100</sup> Tomamos como referência as últimas versões das legislações municipais, contendo alterações: LOM de Teresina (2011) e LOM de Valença do Piauí (2011).

questão: *educação integral e(m) tempo integral / ampliação de jornada escolar*. Como resultado, verificamos que, embora a Constituição Estadual dedique 14 artigos (art. 216 ao art.228-A) à Educação, em nenhum momento menciona as temáticas destacadas. A mesma constatação pode ser emitida nas análises das LOM de Valença do Piauí e de Teresina. No entanto, chama-nos atenção o fato de que tanto na Carta Magna estadual, quanto também na legislação municipal de Teresina, reitera-se que uma das finalidades da educação nacional (Art. 205/ C.F. 88; Art. 2º da LDBEN) visa ao pleno desenvolvimento da pessoa humana. Na Lei Orgânica de Valença do Piauí, esse objetivo é reescrito passando a vigorar com a seguinte redação – visando ao *desenvolvimento integral* da pessoa (Art. 164), o que nos possibilita inferir que umas das finalidades da educação valenciana se associa a um sentido atribuído à Educação Integral – formação integral do indivíduo.

Conforme discussão feita no terceiro capítulo desta tese, referenciada nos estudos de Coelho (2009,2014), a abrangência teórico-conceitual e a pluralidade são marcas da Educação Integral, cujo conceito foi se modificando com o passar dos tempos, de acordo com as distintas correntes político-filosóficas constituídas no curso da História, bem como a partir de concepções mais contemporâneas no campo educacional.

Apesar de constatarmos a inexistência de referências sobre o tema da *educação e(m) tempo integral/ ampliação da jornada escolar* nas preditas legislações consultadas, verificamos que esses temas são mencionados, por exemplo, no art.206 da LOM de Parnaíba<sup>101</sup>, município piauiense situado no litoral do estado.

Prosseguindo com a análise temática das categorias teóricas-*educação integral e (m) tempo integral /ampliação da jornada escolar*, verificamos se estas são abordadas nas leis de criação dos sistemas de ensino (estadual e municipais).

---

<sup>101</sup> Utilizamos o caso de Parnaíba para fins de ilustração porque já tínhamos conhecimento dessa orientação na legislação municipal, após estudos realizados com alunos da disciplina de Política Educacional e Organização da Educação Básica do Curso de Pedagogia da UESPI- Campus de Parnaíba, em 2018. Recomenda a LOM desse município, em seu Art. 206, que “- o Poder Público Municipal promoverá a **criação e/ou ampliação do número de escolas de tempo integral**, com áreas de esporte, lazer e estudo que desenvolvam a criatividade das crianças. A implementação de escolas de tempo integral **deve priorizar, inicialmente, os setores da população de baixa renda, estendendo-se, progressivamente, à toda rede municipal**” (PARNAÍBA, 1990, *grifos nossos*).

A Lei estadual nº 5.101/1999, que regulamenta o Sistema de Ensino do estado do Piauí e dá outras providências, reitera princípios educacionais anteriormente assegurados pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A referida lei, a nosso ver, uma versão estadualizada da LDBEN, fornece-nos elementos importantes para compreendermos as relações intergovernamentais na área da educação, conforme exporemos mais adiante. No que se refere à menção à educação integral, constatamos que nada existe, literalmente; entretanto, a Lei reitera, no art.2º, aquela finalidade da educação alusiva aos art.205 da CF88 e art. 2º da LDBEN – pleno desenvolvimento do educando. Assim, embora não faça referências àquela concepção educacional, o faz em relação ao tempo integral, indicando que

Art 2º. A jornada escolar mínima de quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula deverá ser progressivamente aumentada até a jornada de tempo integral, conforme as disponibilidades de recursos humanos e financeiros do Estado e das instituições de ensino.

[...]

Art. 71 [...] § 3º - Serão conjugados todos os esforços objetivando a programação das redes escolares públicas urbanas do ensino fundamental para o regime escolar de tempo integral. (PIAÚI, 1999).

Como se constata, os excertos da lei estadual em foco estão sintonizados com os art. 34 e § 5 do art. 87 da LDBN, acrescidas de algumas ponderações. Diferentemente da legislação nacional, a normatização estadual define a ampliação da jornada escolar para o tempo integral, condicionando sua materialidade à potencialidade de recursos humanos e financeiros por parte do estado, sendo esses aspectos, portanto, condições para a adesão ao referido modelo de organização escolar. No que se refere ao art. 71, nota-se, em sua redação, o deslocamento da expressão - *regime de escolas de tempo integral*, para *regime escolar de tempo integral*. A nosso ver, uma observação atenta a essas expressões nos permite a compreensão de que ambas possuem o mesmo sentido, embora imbricados. Nesse sentido, inferimos que o primeiro termo poder-se-á referir às escolas de tempo integral com ampliação de jornada, diferentemente do segundo termo, que oculta o termo “escola”.

As apreciações feitas nas legislações municipais que criaram os sistemas de ensino de Valença do Piauí e de Teresina nos possibilitou constatar indicativos distintos sobre as categorias teóricas em questão. No caso de

Teresina, a Lei municipal nº 2.900/2000<sup>102</sup>, que instituiu o sistema municipal de ensino, propôs definir, basicamente, órgãos constituintes e competências do Conselho Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Educação e Cultura.

Em referência à Lei nº 1.118/2009, que criou o Sistema Municipal de Educação de Valença do Piauí, identificamos, em seus vinte artigos, ao menos dois que podem ser associados às temáticas supracitadas. Nos princípios pelos quais deve ser ministrado o ensino, o inciso VII do art.4º propõe “construção do conhecimento numa perspectiva interdisciplinar que *transcende o espaço físico e estabeleça um intercâmbio com as demais instituições da sociedade e práticas sociais*” (VALENÇA DO PIAUÍ, 2009, *grifos nossos*).

Em outra passagem, precisamente no inciso I do art. 5º, define-se, como uma das finalidades da educação escolar pública, “*o pleno desenvolvimento do ser humano e seu aperfeiçoamento*” (idem). A partir dos excertos destacados, inferimos que a educação escolar valenciana parece endossar uma proposta educacional pautada para além “dos muros da escola”, articulando-se com outras instituições sociais, com vistas à formação plena dos educandos. Apesar de não ser possível afirmar a influência de pressupostos teórico-conceituais da cidade educadora no conteúdo do documento legal, a nosso ver essa visão educacional possui aspectos similares à concepção contemporânea de educação integral explanada por Coelho (2014), no qual se evidencia a escola como mais um dos equipamentos educativos da cidade, não sendo, portanto, a única instituição responsável por uma formação plena.

Caminhando na análise, sabemos que após a aprovação do PNE 2014-2024, Estados, Distrito Federal e Municípios também precisaram elaborar seus respectivos planos, em sintonia com este Plano Nacional. Assim sendo, esses documentos são importantes para fins desta discussão, uma vez que são instrumentos de planejamento educacional elaborados na perspectiva de uma política de Estado.

No Piauí, o Plano Estadual de Educação (PEE) foi aprovado por meio da Lei estadual nº 6.733, de 17 de dezembro 2015, em conformidade com o PNE 2014-2024 e em cumprimento aos artigos 214 da Constituição Federal e ao art.226 da Constituição Estadual, com vigência de 10 anos.

---

<sup>102</sup> Segundo Santos (2016, p.56), “essa lei estabeleceu, ainda, a implantação do ensino fundamental com duração de nove anos, com ingresso de crianças aos seis anos de idade (art. 6º), e a instituição, no prazo de doze meses, do Plano Municipal de Educação (art. 7º)”.

Inicialmente, consideramos importante contextualizar com Sales & Cruz (2017), que o processo de elaboração desse PEE foi fomentado pelo Fórum Estadual de Educação (FEE), por meio da Conferência Estadual de Educação (CONED/PI) – precedida por conferências e plenárias em 224 municípios, apresentando-se à SEDUC a minuta do referido plano. No entanto, os autores advertem que, no processo de votação no âmbito da Assembleia, houve uma descaracterização do texto aprovado em relação à proposta apresentada, de modo que algumas proposições do CONED/PI não foram incorporadas à redação final do plano. Como exemplo, citam a meta 20 (financiamento da educação) que, no plano estadual, não contemplou a recomendação de ampliação dos percentuais da receita resultante de impostos de 30% para 35%, assim como suprimiu a estratégia 20.18 – recomendava que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB ou as Câmaras de Fiscalização dos Conselhos Municipais de Educação assumissem funções fiscalizadoras de todos os recursos da educação, exceto as que fossem orientadas por conselho próprio.

Assim como no PNE 2014-2024, a oferta da educação em tempo integral também é expressa como meta 6 do PEE 2015-2025<sup>103</sup>; entretanto, neste, a referida meta é composta por quinze estratégias, sendo as nove primeiras adaptadas e quase reproduzidas literalmente daquele plano.

Dentre as estratégias para o cumprimento da meta 6 do Plano Estadual de Educação do Piauí, destacam-se a décima estratégia, que se refere à garantia de "capacitação continuada aos profissionais que atuam nas escolas de tempo integral" (PIAUÍ, 2015); a décima primeira, que propõe "estabelecer ações efetivas que assegurem a sustentabilidade de um currículo significativo de Educação Integral, nas escolas da rede pública de Educação Básica" (Idem); e a de número 13, que objetiva a ampliação do "ensino de tempo integral para 50% (cinquenta por cento) das escolas do Ensino Médio da rede estadual, contemplando todos os territórios de desenvolvimento"(Idem).

Já a estratégia 11 traz a expressão "educação integral" sem ao menos esclarecê-la, atrelando-a a uma proposta de currículo significativo, que também

---

<sup>103</sup> Importante destacar que assim como preconiza o PNE 2014/2024, na estratégia 1.24 do PEE 2015/2025, recomenda-se "estimular o acesso à educação infantil em tempo integral para crianças de 0(zero) à 5 (cinco) anos (PIAUÍ, 2015, p.3)

não é conceituado. A estratégia 13 traz à tona a expressão “ensino de tempo integral”, direcionada às escolas estaduais de Ensino Médio. Ainda segundo o PEE 2015-2025, busca-se oferecer, em concordância com a meta 6, educação em tempo integral para a metade das escolas da rede pública de Educação Básica.

Prosseguindo, voltamos nosso olhar aos Planos Municipais de Educação e, para tanto, cabe dizer que os de Valença do Piauí e de Teresina foram precursores (aprovados em junho de 2015) em relação ao plano estadual (aprovado no mês de dezembro), o que significa dizer que aqueles planos seguiram as orientações do documento de planejamento nacional.

Em relação à meta 6 (educação em tempo integral), o PME/THE 2015-2025 também assinalou nove estratégias para seu cumprimento, porém modificando a redação das estratégias 6.2 e 6.6. Nesta, foi incorporado ao texto a menção ao inciso I do § 1º do art.13 da Lei nº 12.101 de 2009<sup>104</sup>, excerto não mencionado no texto da estratégia 6.6 da meta 6 do PNE. Apesar da estratégia 6.2, foi suprimida no Plano Municipal de Educação a expressão “prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2014), expressa na estratégia 6.2 do PNE. A omissão dessa passagem no PME/THE pode revelar, a nosso ver, o entendimento dos sujeitos envolvidos na elaboração do referido plano, provavelmente, contrários à focalização da escola de tempo integral.

A educação em tempo integral é abordada em seção específica no Plano Municipal de Educação de Valença do Piauí 2015-2025, caracterizada na parte referente à Qualidade da Educação Básica. Em trecho desse documento, se diz que “Ao longo dos anos, a proposta de educação integral tornou-se tendência crescente nas políticas públicas” (VALENÇA DO PIAUÍ, 2015, p. 46). Em relação ao tempo integral, o plano também faz referência a ele; porém, não detalha como se dará essa ampliação de jornada.

---

<sup>104</sup> O § 1º do Art.13 (desmembrado em 13-A, 13-B e 13-C) dessa lei, trata da concessão de bolsas de estudo parciais, como um dos requisitos para certificação de entidades educacionais que atuam nas diferentes etapas e modalidades da educação básica. O inciso I do referido parágrafo recomenda que seja ofertada, no mínimo 1 bolsa de estudo integral para cada 5 alunos pagantes.- Alteração feita por meio da Lei nº 12.868/2008.

Em relação à meta e às estratégias de efetivação da educação em tempo integral, o PMEVP reitera ou adapta a meta 6 para o contexto educacional local, propondo ajustes na redação de algumas dessas estratégias, dentre elas:

- 6.1. Promover, com o apoio da União, a oferta de educação básica pública em tempo integral, por meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas, de forma que o tempo de permanência dos/das estudantes na escola, ou sob sua responsabilidade, passe a ser igual ou superior a 7 (sete) horas diárias durante todo o ano letivo; [...]
- 6.5. Fortalecer parcerias entre as secretarias de Educação; Cultura; Desenvolvimento Social; Esporte e Lazer; Planejamento Urbano e Meio Ambiente; e Trabalho e Juventude, voltadas à oferta de atividades artísticas, culturais, esportivas e ambientais para atender no contraturno escolar, prioritariamente estudantes que residem em comunidades pobres ou crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social, em espaços educativos destinados para essa finalidade;
- 6.7. Reorganizar o tempo escolar de modo a garantir para 7 horas diárias a permanência dos/das estudantes nos estabelecimentos de ensino, preferencialmente com a ampliação do turno matutino, na oferta de atividades artísticas, culturais, esportivas, científicas, de leitura, produção textual e matemática; [...]
- 6.8. Fomentar a articulação da escola com os diferentes espaços educativos, culturais e esportivos e com equipamentos públicos, como centros comunitários, bibliotecas, praças, parques, museus, teatros, cinemas e planetários;
- 6.9. Orientar a aplicação da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, em atividades de ampliação da jornada escolar de alunos (as) das escolas da rede pública de educação básica, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino;
- 6.10. Atender às escolas do campo e de comunidades quilombolas na oferta de peculiaridades locais; (VALENÇA DO PIAUI, 2015, págs. 87-88).

Das metas citadas, destacamos a estratégia 6.5, que propõe a integração de ações envolvendo diferentes secretarias, com a finalidade de oferta de atividades complementares ao turno escolar (a serem realizadas no contraturno) e destinadas a crianças e adolescentes em contexto de vulnerabilidade social. Essa proposta nos remete a ideias de políticas voltadas à proteção integral e à intersectorialidade o que, conforme abordagem feita no capítulo primeiro, vem sendo cada vez mais diluído no âmbito da gestão pública. Ao mesmo tempo, a estratégia 6.7 propõe a reorganização escolar de modo a garantir a permanência mínima de 7 horas nos estabelecimentos de ensino. Já a estratégia 6.8 sinaliza a questão das parcerias, ao recomendar a articulação da instituição escolar com outros espaços (educativos, culturais e esportivos) e com outros estabelecimentos públicos (centros comunitários, bibliotecas, praças, etc.).

Rememorando que uma de nossas temáticas de discussão é a educação em tempo integral, questionamos os entrevistados das instâncias subnacionais sobre o que pensam a respeito dessa educação, levando-os a opinarem se nela acreditam. As respostas afirmativas foram unânimes; entretanto, elas foram explicadas a partir de diferentes pontos de vista, conforme sínteses das falas apresentadas no quadro 8.

**Quadro 8 – Entendimento dos municípios entrevistados sobre a temática da educação integral e(m) tempo integral**

Entrevistado	Unidades de contexto	Subcategorias
G4	(...) <i>eu não acredito que a educação integral possa ocorrer só em tempo integral... eu acredito que a educação integral ela pode ocorrer inclusive em tempo parcial, se a rede, a escola, visar as competências que o aluno tem que desenvolver, no aspecto cognitivo, físico, sócio emocional... eu não acredito que só com horas a mais eu possa trabalhar isso. (...) o correto, o desejado é que o tempo seja integral, e a educação seja integral</i> esse é o grande desafio.	- Educação integral em tempo parcial;  - Tempo integral e educação integral como aspectos desejáveis.
G5	(...) <i>são conceitos distintos, embora convergentes. Existe hoje uma demanda enorme da sociedade em relação ao tempo integral, mais do que a educação integral. O conceito de educação integral não é um conceito que seja disseminado, ele é sempre confundido com a ideia do tempo integral. É uma política importante do ponto de vista dos alunos, desde que você tenha um currículo adequado pra isso; que você não tenha a ideia de que o tempo integral é simplesmente uma extensão da jornada dos alunos para a atividade (...).</i>	-Diferenças e confusão teórica existentes entre os conceitos: educação integral e tempo integral;  -Organização do currículo escolar.
G6	<i>Acredito sim (...) pra formação do cidadão. Não pode ser apenas para se limitar as matérias, as de português, matemática, ciências (...). Que ele consiga colocar dentro dessa carga horária, né, nos dois turnos, que ele possa colocar atividades esportivas, culturais (...). Então assim, o tempo integral tem que ter. Eu não sou educador, mas, me parece que a criança também precisa de outras questões do que mais que a sala de aula (...).</i>	- Formação cidadã como finalidade;  - Transpor o ensino de disciplinas e as questões de sala de aula.
G7	<i>Acredito sim! Acredito e eu gostaria que nossas escolas acontecessem dessa forma. É, não é totalmente integral. Tô falando da minha experiência. É, depende do local. Depende da forma que a escola está. Depende de como o aluno chega até a escola. (...) A escola de tempo integral ela tinha que ser diversificada.</i>	-Depende de condições locais e institucionais;  - Diversidade da/na escola de tempo integral.
G8	<i>Eu vejo com bons olhos. (...) Isso é uma discussão antiga, né, já vêm, já teve várias experiências, infelizmente não foram para frente. (...) a escola de tempo integral (...) ocupa as crianças e mantém elas nas escolas, que é um ambiente saudável, né.</i>	- Tema longo;  - Ocupa as crianças na escola;

<p><i>É onde de manhã um turno eles estão estudando e em outro eles estão fazendo alguma atividade física ou alguma atividade cultural (...).</i></p>	<p>- Divisão das atividades em dois turnos.</p>
---	---

Os depoimentos dos entrevistados revelam posicionamentos distintos sobre a questão da educação (integral) em tempo integral ao mesmo tempo em que indicam o (s) entendimento (s) que possuem sobre essa temática educacional. As opiniões dos gestores municipais de Teresina e de Valença do Piauí reiteram reflexões elaboradas por autores que, há anos, vêm se debruçando sobre a questão (Coelho & Cavaliere, 2002; Cavaliere, 1996, 2002,2007; Maurício, 2009; Coelho, 2009).

Chama a atenção o depoimento da ex-coordenadora do Programa Mais Educação em Teresina (G4), ao afirmar, em um primeiro momento, que a educação integral pode ocorrer em tempo parcial, desde que a rede de ensino ou escola desenvolva um trabalho que estimule as competências do aluno, contemplando suas distintas dimensões. Mais adiante, ela conclui dizendo que é possível fazer educação integral em tempo parcial, porém, com aspectos limitadores, sendo mais favorável que ela ocorra em tempo integral.

Complementando essa discussão com o depoimento do ex-secretário estadual de educação (G3), que nos disse que considerava uma polêmica falsa essa dicotomização entre escola de tempo integral/ educação integral, visto que *“a educação era pra existir em tempo integral”* e que *“uma escola de tempo integral tem mais condições de fazer a educação integral”*.

Como dito por Coelho (2009), para alguns estudiosos, é quase improvável pensar em educação integral sem presumir um tempo ampliado; entretanto, para outros, a opção por esse tempo não implica a realização de atividades promotoras dessa educação. Diante dessa questão, posicionamo-nos favoráveis ao primeiro entendimento por acreditarmos que a jornada escolar de pelo menos quatro horas não é suficiente para proporcionar uma formação completa aos alunos, uma vez que as ditas disciplinas clássicas possuem primazia na organização da referida jornada. Inferimos ser esse também o entendimento do ex-prefeito de Teresina (G6) que, em seu depoimento (Quadro 8), refletiu sobre a necessidade de que a escola não se limite ao ensino das disciplinas (Português, Matemática, Ciências) e que em seus dois turnos possam ser ofertadas outras atividades (por exemplo, atividades esportivas e culturais).

A partir do exposto, reforçamos as palavras da autora supracitada, que defende a educação integral em tempo integral na escola, como requisito fundamental para se pensar em um projeto educacional que incorpore formação e informação e que contemple atividades para além das ditas escolares. Além disso, concordando com Coelho & Cavaliere (2002), a partir da compreensão de que a combinação entre educação e tempo é dado evidentemente notório, é que a ampliação da jornada escolar pode ser colocada como condição indispensável para que se materialize uma proposta de organização escolar com vistas à efetivação de uma proposta educacional democrática.

Ao defendermos a associação entre educação integral e tempo integral, compreendemos as diferenças teóricas existentes a partir dos fundamentos político-filosóficos que norteiam essas concepções. Se o tempo integral é algo puramente normativo (7 horas ou mais), no que se refere à educação integral, sua conceituação não é tarefa tão simples assim por se tratar de um tema abrangente, com diversas vertentes a se explorar, cujo debate está relacionado a um projeto mais amplo de sociedade (CAVALIERE, 2002).

Retomando as falas dos entrevistados, destacamos o depoimento do ex-prefeito de Valença do Piauí (G8), que acertadamente afirmou ser antiga a discussão do tema educação em tempo integral. Apesar de não exemplificar essa afirmativa, demonstrou saber sobre a existência de várias experiências implementadas, mas que não tiveram continuidade. Seu posicionamento sobre o tema é positivo, por acreditar que a escola de tempo integral ocupa o tempo das crianças, mantendo-as nesse ambiente qualificado por ele como “saudável”. Da mesma forma, beneficia aos jovens, pois, para o entrevistado, nessa escola, *“eles passam o dia inteiro, trabalhando a mente, ou de uma forma ou de outra, eu não tenho dúvida que é melhor e muito que esse jovem tá de manhã na escola e a tarde na rua batendo perna, sem ter muito que se ocupar”*. Esse posicionamento nos remete a pensar, em certa medida, na visão autoritária de escola de tempo integral refletida por Cavaliere (2009), visto que atribui a essa instituição o papel de prevenção aos desvios sociais.

Ainda sobre a fala do entrevistado (G8), inferimos que sua visão de organização do tempo integral (em turnos) faz lembrar o modelo escolar do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, concebido por Anísio Teixeira, na década

de 1920, na Bahia, onde a jornada escolar era vivenciada em turno (nas escolas classes) e no contraturno (na escola parque).

Cabe assinalar que essa organização do tempo integral exposta na fala do entrevistado (G8) é majoritária em muitas experiências em processo nas diferentes realidades educacionais em nosso país, a exemplo do Programa Mais Educação, que propunha a realização das atividades ditas diversificadas no contraturno escolar. Como evidenciou a pesquisa nacional demandada pelo MEC, na maioria dos estados e municípios respondentes à pesquisa, as oficinas referentes aos diversos macrocampos eram realizadas no contraturno escolar, estratégia essa que conciliava o tempo integral e parcial dentro de uma mesma escola (BRASIL, 2013).

As análises de Rosa (2016) também apontam nessa direção, pois, na maioria dos programas estudados em teses e dissertações, no período de 2000-2016, a organização de suas práticas curriculares segmentou o tempo integral em *turno* e *contraturno*. Apoiando-se nos resultados dessas pesquisas, a autora conclui que, em muitos desses programas de educação integral em tempo integral, a organização curricular foi fragmentada por meio de oficinas, disciplinas e/ou áreas de conhecimento, ocasionando um “inchaço de atividades/práticas estruturadas tal como as disciplinas tradicionais” (p.205), que, em sua percepção e nos dados apresentados pelas pesquisas analisadas, não resultou em melhoria para o processo de ensino-aprendizagem.

Como vimos no terceiro capítulo, a organização da jornada integral em turno único, alicerçada na proposta de um currículo integrado–evitando assim a separação em turno e contraturno– é um dos princípios norteadores dos pressupostos da educação em tempo integral sustentados pelos pesquisadores do NEEPHI.

A questão curricular, um dos pilares da educação em tempo integral, também foi mencionada por um de nossos entrevistados (G5), que argumentou sobre a necessidade de um currículo adequado para materializar essa concepção educacional. No bojo dessa discussão, acrescenta ele que “precisa-se de uma estruturação curricular adequada para que o tempo integral possa reverter em maior aprendizado do aluno”. Essa reflexão exposta pelo ex-secretário de educação de Teresina é relevante para fins de nossa discussão, uma vez que “são muitos os desafios teórico-práticos que envolvem

a relação educação integral e (m) tempo integral e currículo” (ROSA, 2016, p. 18).

Ciente da amplitude do debate que permeia essa relação, destacamos apenas que não basta acrescentar uma ou outra disciplina (ou oficina) à matriz curricular para afirmar que está se oferecendo educação integral. Como dito por Cavaliere (1996), a mera ampliação da jornada escolar, com a ocupação das crianças na instituição escolar, durante todo o dia, não é garantia que se desenvolva uma educação integral e que essa educação demanda mais que um novo currículo, pois necessita de uma concepção curricular diferente daquela cristalizada na prática, em nosso país. Repensar o currículo é, portanto, condição necessária para o aumento do horário escolar, como também para perseguir uma prática de educação integral.

Retomando as falas de nossos entrevistados, entendemos que as respostas dadas ao questionamento sobre a educação em tempo integral refletem posicionamentos de natureza conceitual e política decorrentes de estudos e vivências acumuladas (formação) ao longo da trajetória profissional dos participantes, o que implica dizer que podem ser passíveis de ressignificação em determinado momento ou contexto histórico. Assim, acreditamos que se nossos participantes fossem questionados em outra conjuntura (por exemplo, no ano de implementação dos programas nas respectivas redes), talvez suas respostas não tivessem o mesmo sentido que as manifestadas presentemente.

Continuando nossas análises, passamos a outra indagação feita aos entrevistados. Partindo do pressuposto de que os gestores municipais necessitam conhecer, minimamente, os programas e os projetos que chegam às redes de ensino, inicialmente nos interessou saber que conhecimentos os participantes da pesquisa possuíam sobre o Programa Mais Educação, questionamento esse que consideramos importante em nossas análises, já que buscamos com a pergunta inferir os sentidos dados ao programa pelos gestores à época.

Destacamos, no quadro 9, as falas dos gestores municipais, relacionando-as, posteriormente às percepções dos entrevistados ocupantes de cargos na gestão educacional estadual (SEDUC/PI) e federal (MEC e FNDE).

**Quadro 9 – Conhecimento dos gestores subnacionais entrevistados sobre o Programa Mais Educação**

Entrevistado	Unidades de contexto	Subcategorias
G4	<i>O Programa Mais Educação veio para <b>impulsionar a política de tempo integral nas escolas</b>, ele era na verdade uma <b>política indutora (...)</b> para oferecer mais tempo para os alunos que tivesse com <b>baixo desempenho</b>.</i>	- Política indutora; - Ampliação da jornada dos alunos de menor rendimento
G5	<i>(...)ele fez parte de um esforço do governo federal de <b>ampliação da jornada dos alunos(...)</b> tinha um <b>foco claro no conceito de Educação Integral(...)</b>o foco foi <b>ampliar a jornada dos alunos que tinham um menor rendimento(...)</b></i>	- Ampliação da jornada dos alunos de menor rendimento; - Foco na Educação integral;
G6	<i>(...) foi discutido, elaborado, <b>formulado lá no final de 2007 (...)</b> o projeto Mais Educação como <b>indutor do ensino integral</b>, ele teve <b>bons resultados</b>, com <b>algumas dificuldades práticas de execução</b>.</i>	- Impactos positivos do programa; - Desafios de natureza operacional na realização do programa
G7	<i>A concepção no meu ponto de vista é que cada vez fosse <b>melhorar a educação, primar pela qualidade da educação</b> é... com <b>esse tempo integral demoraria mais o aluno em sala de aula, na escola</b> e que o programa fosse ajudar e como ajudou... ajudou muito as escolas, de... <b>na questão social também</b>, ele é um programa relevante nessa parte e como também no conhecimento com a <b>ajuda do reforço escolar dos alunos</b>.</i>	- Melhorias na qualidade educacional, na dimensão cognitiva; Contribuição na questão social;
G8	<i>O programa, ele <b>atendia a vários macro-campos</b> até que nós <b>nem tínhamos o técnico para atender a necessidade</b>. (...) mas existe todo um trabalho de informação sobre a importância e o objetivo do programa no município. <b>É um programa riquíssimo não só em formação para quem vai ministrar, mas para o aluno muito mais e financeiro também</b>.</i>	- Diversidade de ações e atividades, privilegiando o aspecto da formação e o financeiro.
G9	<i>É um programa que veio, assim, (...) a <b>melhorar a frequência</b>, a gente conseguiu <b>manter as crianças mais tempo dentro da escola, né. Tirando elas das ruas</b>. (...) Então a gente percebe que o programa funcionou, a gente percebe que o programa trouxe algum benefício.</i>	- Impactos positivos na frequência escolar; - Ocupação das crianças na escola, salvaguardando-as das ruas.

Constatamos, por meio das falas destacadas, que há entendimentos convergentes a respeito do que foi o Programa Mais Educação. No entanto, há depoimentos que ressaltam uma ou outra característica ou efeito do programa. Sendo assim, articulando-as ao referencial teórico adotado neste trabalho, é

possível estabelecermos ao menos três categorias de análise para a referida questão: (1) Programa Mais Educação como política (indutora) de tempo integral; (2) Programa Mais Educação como melhoria da qualidade educacional; (3) Programa Mais Educação e seu impacto na questão social.

As categorias evidenciadas possuem correspondência com os objetivos e as finalidades do Programa Mais Educação, conforme recomendações expressas nas legislações que ampararam sua elaboração – Portaria Interministerial nº 17/2007 e Decreto nº 7.083/2010, bem como nos cadernos temáticos elaborados pelo MEC. No entanto, em relação à primeira categoria cabe destacar algumas ponderações.

Como se observa no quadro 9, um de nossos entrevistados (G4) respondeu que o Programa Mais Educação foi uma política indutora que veio estimular o tempo integral, opinião essa condizente com a fala de outro entrevistado (G6), embora para este, a indução tenha sido na direção do ensino integral.

Embora essa percepção tenha se propagado na fase inicial do Programa Mais Educação, de modo curioso, constata-se que a expressão “política indutora” não é mencionada nas legislações e nos documentos do programa. De fato, a caracterização destacada no material bibliográfico do PMEd o concebia ora uma ação indutora, ora uma estratégia indutora para a construção da educação integral (LECLERC & MOLL, 2012; MOLL, 2013) ou ainda uma estratégia do Governo Federal para induzir a jornada escolar ampliada e a organização do currículo, sob o prisma da Educação Integral, segundo os manuais operacionais do programa (BRASIL, 2013,2014). A expressão **política de Educação Integral** até aparece nos cadernos temáticos do programa, a exemplo do *texto referência para o debate nacional* e do caderno denominado *Gestão Intersectorial no território*, entretanto, sem reportar-se à expressão *indutora*. Da mesma maneira ocorreu anteriormente no decreto que dispõe sobre o programa em questão, que também indicou como um de seus objetivos a formulação da “política nacional de educação básica em tempo integral” (inciso I do art.3º, DECRETO Nº 7.083/2010).

Em síntese, embora a conotação “política indutora” não apareça literalmente nos manuscritos bibliográficos e na legislação do PMEd, a questão da indução parece ter sido elemento de debate em sua etapa de formulação e

implementação, entendimento esse reforçado em uma das falas do coordenador de Educação Integral da SEB (G2)

[...] a gente falou sempre Mais Educação era programa, era uma política de indução [...] a política era educação integral, o programa que passasse, mudasse o nome, não importava, mas a ideia era que ficasse a Educação Integral [...] então por isso que era induzir, era só a gente não queria, a gente queria educação integral. Então a gente sempre deixou isso muito claro nos documentos, a Jaqueline era muito firme com isso, que a ideia era tornar isso uma questão natural do país [...] então sempre falou que era indução pra que a gente tivesse a educação integral [...] então por isso que a gente colocou isso no documento, pra não dizer que o Mais Educação “ia ser a política de”, não, na política é o que vem se consolidando [...]

Nessa exposição, o entrevistado G2 esclareceu que o Mais Educação se tratava de um programa e não de uma política – embora concorresse para a construção desta – enfatizando a finalidade da indução. Em sua leitura, a ideia era que, a partir desse programa, se construísse a Política de Educação Integral, tornando-se, em sua visão, uma questão natural no país.

Obviamente, entendemos que a concepção de indução citada por nosso entrevistado corresponde a um dos diferentes significados<sup>105</sup> atribuídos ao termo indução em programas federais de ampliação da jornada escolar, como demonstrou o estudo de Guillarducci (2019), afirmando este ser o aporte financeiro e a descentralização das ações elementos característicos de qualquer processo indutor nas políticas públicas educacionais. Em relação ao programa em destaque, vimos, no capítulo terceiro, que recursos financeiros e a operacionalização de determinadas ações foram transferidas às instâncias governamentais subnacionais e à sociedade civil, responsabilizadas pela gestão do programa em nível local.

Ainda sobre o termo em questão, cabe reportar-se ao relatório de pesquisa<sup>106</sup> encomendada pela Diretoria de Currículo e Educação Integral vinculada à SEB/MEC, a qual revelou uma expansão do Programa Mais

<sup>105</sup> Ver Guillarducci (2019), em sua pesquisa de dissertação, denominada – Indução em programas federais de educação em tempo integral e sua materialização na rede municipal de São João Del Rei, apresentada ao PPGEdu da UNIRIO.

<sup>106</sup> Pesquisa denominada: Programa Mais Educação: impactos na educação integral e integrada, desenvolvida no período de 2011/2013 por 6 unidades federais (UFMG, UNIRIO, UFPE, UFPA, UFPR, UFG), com a finalidade de analisar o impacto do Programa Mais Educação como estratégia indutora de políticas públicas de educação em tempo integral nos sistemas/redes de ensino do país.

Educação no período de 2008 -2013 entre os municípios brasileiros, se fazendo presente, nesse último ano, em 86,9% das redes/sistemas de ensino municipais existentes no país. Outros impactos decorrentes da ação indutora do programa ressaltados pela referida pesquisa foram: (1) de natureza técnica-operacional – reorganização das secretarias de educação, criando em algumas delas setores específicos para o planejamento/política ou gestão da educação integral; criação dos comitês representativos para acompanhamento das ações do programa; (2) de natureza administrativo-legal – criação ou a revisão de normatizações (diretrizes curriculares) na área educacional, incluindo nessas orientações para a educação integral no município/estado.

Em relação aos municípios piauienses que pesquisamos, verificamos que os impactos do programa em questão foram diferentes. Em Valença do Piauí, o PMEd não foi suficiente para a criação de uma política própria de educação integral em tempo integral na rede municipal, diferentemente da capital onde, na opinião da coordenadora (G4), o Mais Educação alcançou o objetivo de política indutora, afirmação essa justificada da seguinte forma:

[...] nós começamos com poucas escolas, quando nós em 2012- eu fiquei a frente da coordenação até em 2012 - já tínhamos 128 escolas no Mais Educação. (...) a rede municipal de ensino de Teresina, não têm até 2017, não tinha escolas em tempo integral, independente do Mais Educação, ela tinha Mais Educação; então foi colocado no plano municipal de educação - claro que isso veio do plano nacional de educação- mas eu já tinha a experiência do Mais Educação, então foi colocado no plano municipal, como meta: ampliar não só Mais Educação - não estamos falando de Mais Educação- mas escolas verdadeiramente de Tempo Integral, com currículo de tempo integral, independente do Ministério da Educação, financiadas com recursos próprios, com a sua carga horária elástica, e com as disciplinas não do Mais Educação, mas as disciplinas do currículo de Teresina para as escolas de Tempo Integral.

A entrevistada reiterou que, até o ano de 2017, a cidade de Teresina contava apenas com o Programa Mais Educação nas escolas da rede municipal, sem dispor ,até então, de política própria de escolas de tempo integral, situação modificada ainda no referido ano, quando a administração municipal passa a investir nesse modelo de organização escolar, influenciada pela experiência do programa federal e instruída em recomendações expressas no PME/THE 2015-2025, em atendimento, conforme discutido anteriormente, à meta 6 do PNE 2014-2024. Em suas palavras, a meta estabelecida no Plano municipal era de

ampliar o número de unidades escolares em tempo integral, organizadas por meio da adequação do currículo, composto por disciplinas específicas da organização curricular da rede municipal e com carga horária estendida, sendo, por fim, financiadas com recursos próprios do município.

Em síntese, reforça a coordenadora municipal à época que *“a indução do Mais Educação foi um caminho sem volta, não se pensou em: acabou o Mais Educação então vamos parar com essa história de Tempo Integral. Não!”*. Nesse sentido, acrescenta ainda que, na realidade educacional de Teresina, *“paulatinamente as escolas passam a não ter Mais Educação, mas passam a ser verdadeiramente escolas de Tempo Integral; E isso começou como? Programa Mais Educação”*, enfatizando, portanto, o efeito positivo da ação indutora do programa.

Cabe ressaltar que antes mesmo de aderir ao Programa Mais Educação, a rede municipal de Teresina já desenvolvia outro programa federal denominado Escola Aberta, que, a nosso ver, também impactou positivamente a política educação em tempo integral desse município, posto que abarcou questões contemporâneas focadas por essa política: vulnerabilidade social, relação escola-família, proteção social, atividades diversificadas.

De acordo com a fala do ex-secretário municipal de educação (G5), uma das primeiras ações demandadas pelo prefeito à SEMEC foi a organização de um programa de abertura das escolas públicas municipais à comunidade aos finais de semana – o Escola Aberta. Com a implementação desse programa, em 2006, acrescentou o entrevistado, *“a escola se transformava no final de semana num ponto de lazer e prestação de serviço e qualificação profissional para os alunos, mas também para toda a comunidade”*. Destacou ele que a proposta da Escola Aberta *“não tinha um conceito de educação integral, na realidade tinha o conceito de utilização da escola como um equipamento importante para a vida social”*.

Ainda segundo o entrevistado (G5), o PEA foi aceito e realizado com muito sucesso nas escolas e nas comunidades, de modo que a gestão do Programa Mais Educação, quando implementado na rede municipal, foi confiada ao mesmo grupo que conduziu a coordenação do Escola Aberta.

Em artigo, Costa, Garrido & Araújo (2012), coordenadores temáticos do Programa Escola Aberta em Teresina, informaram que o grupo era formado,

naquele contexto, por 12 professores que assumiam as coordenações temáticas e por uma coordenadora interlocutora que atuava junto às escolas, constituindo assim uma equipe multidisciplinar, cujos membros eram professores da própria rede, procedentes – neste caso específico – das áreas de Educação Física, Arte e Pedagogia.

Notamos, a partir do depoimento do entrevistado (G5), uma ação positiva da gestão municipal, que aproveitou a experiência e o trabalho acumulado por uma equipe técnica em um programa federal para reconduzi-la a coordenação de outro, decisão essa rara em muitos municípios brasileiros, em que, muitas vezes, tais programas são coordenados por profissionais que não dispõem de competência técnica, pedagógica e/ou de gestão para o exercício do cargo, assumindo-o apenas por conveniência político-partidária, uma das facetas da *pequena política* em nosso país. Soma-se a essa questão, a rotatividade marcante no exercício dos cargos desses programas.

Valença do Piauí, ao contrário, ficou de fora das ações do PEA, por não se enquadrar no perfil do atendimento inicial desejado – regiões metropolitanas de vulnerabilidade social. O mesmo ocorreu na fase inicial do Programa Mais Educação, que buscou atender inicialmente capitais, regiões metropolitanas, cidades-pólo, ou ainda cidades que tivessem uma população mínima determinada: 200 mil habitantes (2018); 163 habitantes (2009), 90 mil habitantes (2010); 18.800 habitantes, em 2011 (MOLL, 2013). Somente a partir de 2012, com a exclusão do requisito número mínimo de habitantes é que este município piauiense foi contemplado com as ações desse último programa.

Nesse sentido, quando o Programa Mais Educação iniciou nas escolas municipais de Valença do Piauí, na capital, por exemplo, essa iniciativa federal já acontecia há 4 anos – tempo esse que consideramos significativo para o robustecimento do programa.

Passando agora à discussão da segunda categoria elencada – *Programa Mais Educação como melhoria da qualidade educacional* – verificamos que esta se faz presente (explícita ou subjacente) nas falas dos entrevistados. Sem desejar aprofundar a questão da qualidade da educação que, conforme sabemos, assume sentidos diferentes no debate educacional, interessa-nos apenas frisar que a concepção de qualidade decorrente na implantação do Programa Mais Educação, na visão dos entrevistados, parcialmente se associa

à melhoria do rendimento escolar, constatação essa perceptível a partir dos aspectos citados por eles, como: (1) melhoria da frequência escolar; (2) aumento do tempo de permanência do aluno na escola; (3) incremento de aula de reforço escolar.

De fato, ao ser criado no bojo de um conjunto de programas do PDE, o Programa Mais Educação também perseguiu a qualidade educacional, sobretudo aquela relacionada ao rendimento escolar, apoiando-se substancialmente no IDEB, um dos aspectos utilizados na seleção das escolas participantes (BRASIL, 2009). Nesse sentido, um dos objetivos do programa, reforçado no art. 2º da Portaria Interministerial nº17/2007 é o de *“contribuir para a redução da evasão, da reprovação, da distorção idade/série, mediante a implementação de ações pedagógicas para melhoria de condições para o rendimento e o aproveitamento escolar,”* (Inciso II, BRASIL, 2007a), assim como *“contribuir para a melhoria da aprendizagem por meio da ampliação do tempo de permanência de crianças, adolescentes e jovens matriculados em escola pública, mediante oferta de educação básica em tempo integral”*, finalidade essa expressa no Decreto nº 7.083/2010. (BRASIL, 2010).

A associação entre indicadores educacionais e qualidade no contexto do Programa Mais Educação ficou evidente nas falas de nossos entrevistados, sobretudo quando questionamos a respeito dos impactos positivos do referido programa. Destacamos o depoimento da entrevistada (G7), que enfatizou o benefício proporcionado pelo PMEd nas escolas, mencionando o reforço escolar aos alunos e, posteriormente, os resultados do IDEB obtidos pela rede de ensino de Valença do Piauí. Segundo ela, *“a nível de IDEB melhorou em 2013, melhorou e muito, graças ao Mais Educação e grandes esforços dos monitores, a gente sentiu efeito”*.

Em que pese o fato de estarmos dedicando uma reflexão do estudo a indicadores que se baseiam em avaliações em larga escala de fato, ao observarmos a série histórica dos resultados do IDEB obtidos pela rede pública municipal de Valença do Piauí, verificamos que o índice apresentado em 2013, nas séries iniciais, foi superior em relação aos anos de 2011 e 2015, assim como superou a meta projetada. No entanto, indagamo-nos se o pouco tempo de implementação do Programa Mais Educação na rede foi suficiente para impactar aquele indicador, mesmo porque o referido programa só atendeu a 5 escolas

municipais, no ano de 2012 – sem nos esquecermos, ainda, que o PMEd era realizado por alguns estudantes das escolas, não por todos.

**Tabela 4 – IDEB observado e metas projetadas para os anos iniciais (4º e 5º anos) e anos finais (6º ao 9º ano) do Ensino Fundamental na rede municipal de Valença do Piauí**

Ano de Edição	IDEB observado			Metas projetadas		
	2011	2013	2015	2011	2013	2015
Anos Iniciais	3.4	4.2	4.0	3.4	3.7	4.0
Anos Finais	3,8	4.1	4.1	3.9	4.3	4.6

Fonte: Banco de dados do INEP.

Em relação ao IDEB dos anos finais, o índice apresentado em 2013 também foi superior em relação a 2011 e se repetiu em 2015. No geral, os resultados obtidos nas séries iniciais e finais do Ensino Fundamental não alcançaram as metas projetadas para cada ano.

Apesar de não exposto na tabela 4, a percepção positiva do impacto do PMEd nos resultados do IDEB também foi verbalizado pela ex-coordenadora do programa em Teresina (G4); contudo, a ele atribuído de forma parcial. Em seu ponto de vista, “o Mais Educação, ele foi dentro de outras políticas, a rede municipal tem várias políticas, um dos grandes colaboradores para o avanço desses indicadores”. Esse reconhecimento também foi reforçado em artigo escrito por ela e outros dois coordenadores, sobre a experiência do programa.

Constatou-se também, observando-se dados sobre aprovação, repetência e evasão, que a maioria das escolas obteve consideráveis melhorias, incidindo, juntamente com a melhoria do desempenho na prova Brasil, sobre a elevação do resultado do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do município para 2009. *Acredita-se que a ação do Programa constitui-se em um dos fatores que contribuiu para a melhoria dos resultados* (COSTA, GARRIDO & ARAÚJO, 2012, grifos nossos).

A partir das reflexões apresentadas, recorreremos novamente ao banco de dado do INEP para conhecermos os resultados do IDEB obtidos pela rede

pública de ensino de Teresina, no contexto de implementação do Programa Mais Educação.

**Tabela 5 – IDEB observado e metas projetadas para os anos iniciais (A.I) e anos finais (A.F) do Ensino Fundamental na rede municipal de Teresina**

	IDEB observado					Metas projetadas				
Ano de edição	2007	2009	2011	2013	2015	2007	2009	2011	2013	2015
Anos Iniciais	4.4	5.2	5.2	5.0	6.1	4.3	4,6	5.0	5.3	5.6
Anos Finais	3.9	4.7	4.4	4.3	5.2	3.9	4.1	4.4	4.8	5.1

Fonte: Banco de dados do INEP

Os dados expostos na tabela 5 indicam variabilidade de resultados, comparando-se os anos de 2007 a 2015. Observamos que no ano de 2013, os índices apresentados foram inferiores em relação às duas edições anteriores, nos dois segmentos do Ensino Fundamental. No entanto, no ano de 2015, os indicadores apresentados superaram os resultados obtidos em edições anteriores, nos dois segmentos do ensino fundamental, com destaque para os anos iniciais. Em síntese, os resultados do IDEB, no contexto de implementação do PMEd na rede municipal de Teresina, revelam-se crescentes; porém, reforçamos, com os próprios entrevistados, que o referido programa consistiu em uma das ações encaminhadas pela SEMEC para a melhoria dos indicadores educacionais, o que implica inferir que os resultados daquele índice não foram unicamente efeitos do referido programa federal.

Nesse sentido, é oportuno acrescentar que, no contexto de implementação do PMEd, a Secretaria Municipal de Educação da capital desenvolvia outros projetos paralelos, formulados para cumprir os eixos de ação do Plano Decenal de Educação de Teresina (2003-2013), dentre eles, a melhoria da qualidade do ensino. Para alcançar esse fim, segundo Santos (2016), a SEMEC adotou medidas focadas em questões como fluxo escolar, alfabetização e premiação aos professores pelos resultados educacionais, realizadas em parceria com os Institutos Ayrton Senna e Alfa & Beto, além dos investimentos em processos sistemáticos de avaliação externa da rede e pagamento de bônus financeiro e outros prêmios para gestores, pedagogos e professores de escolas municipais que alcançaram bons resultados no IDEB.

O município de Teresina, portanto, adotou uma orientação política de melhoria dos resultados educacionais, sobretudo a partir da formulação do Plano Plurianual (PPA) 2014-2017, que, em seu primeiro eixo, colocou como prioridade a qualidade do atendimento à educação, à saúde e à proteção social (Idem). Com efeito, a elevação dos índices educacionais também foi perseguida, a citar o próprio IDEB.

Passando à discussão da terceira categoria – *Programa Mais Educação e seu impacto na questão social* –, observa-se que essa percepção apareceu nas falas dos entrevistados (G7) e (G9). Para este último, a permanência dos alunos por mais tempo na escola possibilitou afastá-los das ruas. Essa percepção, como apresentamos anteriormente, é recorrente nos discursos em defesa da escola de tempo integral.

Sabe-se que problemáticas sociais que ameaçam a integridade de crianças e adolescentes são comuns não apenas nos grandes centros urbanos, mas também nas pequenas cidades brasileiras, também foi questão de fundo na elaboração do Programa Mais Educação (Cadernos Temáticos), bem como em seu aporte legal, constituindo uma de suas justificativas para sua reformulação.

Apesar de escrito por autores com concepções teóricas distintas, segundo o caderno temático *Educação Integral: texto referência para o debate nacional* mesmo que vulnerabilidade e risco social não sejam fatores determinantes, podem favorecer um rendimento escolar indesejável, a distorção idade-série e, em último caso, a reprovação e a evasão escolares (BRASIL, 2009, p.10). Essa correlação vulnerabilidade / risco social e desempenho escolar no contexto de elaboração do Programa Mais Educação também foi reforçada pelo ex-secretário estadual de educação (G3), que afirmou ter sido o referido programa “*uma concepção mais voltada para a questão dos vulneráveis, aqueles que tinham, é... viviam numa situação de vulnerabilidade social e que por isso era os que tinham mais reprovação, mais evasão*” No entanto, defendia ele que o programa em foco “*fosse uma transição para um projeto mais definitivo de escola de tempo integral, com um projeto político pedagógico mais orgânico*”.

No que se refere à legislação específica sobre o PMed, a Portaria Interministerial nº 17/2017 reforça a necessidade de enfrentar as problemáticas da vulnerabilidade e risco social às quais estão submetidos determinados grupos

de crianças e adolescentes. Para tanto, é desejável que a escola, também por meio do referido programa, possa

IV - prevenir e combater o trabalho infantil, a exploração sexual e outras formas de violência contra crianças, adolescentes e jovens, mediante sua maior integração comunitária, ampliando sua participação na vida escolar e social e a promoção do acesso aos serviços sócio-assistenciais do Sistema Único de Assistência Social - SUAS; (BRASIL, 2007a, grifos nossos).

Essa intencionalidade também é reforçada no Decreto nº 7.083/2010, redigido de outra forma

V - convergir políticas e programas de saúde, cultura, esporte, direitos humanos, educação ambiental, divulgação científica, enfrentamento da violência contra crianças e adolescentes, integração entre escola e comunidade, para o desenvolvimento do projeto político-pedagógico de educação integral. (BRASIL, 2010, grifos nossos).

Sabe-se ainda que, além dessas legislações específicas, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também integra o ordenamento jurídico do programa, reforçando um de seus princípios norteadores: o papel da educação na proteção social/integral de crianças e adolescentes.

Guará (2006) endossa a associação entre educação integral e proteção social por acreditar que o público-alvo das escolas públicas que mais demandam essa educação provém de núcleos familiares que se encontram em situação de pobreza. Em relação à combinação educação e proteção integral, em outra reflexão, a autora nos diz que seus fundamentos estão inscritos no ECA, a partir do entendimento de que a condição específica da criança e do adolescente como sujeito em desenvolvimento requer uma maneira particular de proteção, consubstanciada em direitos, tanto individuais como coletivos, que garantam sua formação completa.

Para dar conta da garantia do direito de proteção social/integral às crianças e adolescentes, o Estado conclama a família e a sociedade, na perspectiva que estas também assumam responsabilidades para com essa questão, ou seja, esse mesmo Estado busca apoiar a conjugação de esforços para o enfrentamento de problemáticas inerentes ao modo de produção capitalista, dentre elas, a desigualdade social. Em seu interior, utiliza-se da

escola para ampliar sua esfera de atuação para outros setores, resultando em um robustecimento dessa instituição (ALGEBAILÉ, 2009).

Continuando com nossas análises, desta feita, passamos a discutir as formas de colaboração intergovernamental empregadas em sua operacionalização, no âmbito dos municípios pesquisados.

Em princípio, interessou-nos saber como a temática do regime/formas de colaboração está expressa nas legislações estaduais e municipais, buscando identificar possíveis relações com a temática da educação em tempo integral.

Começamos a discussão pela Constituição Estadual de 1989, que, em seu art. 223, recomenda ao Estado e aos seus municípios a aplicação de, no mínimo, 30% da receita derivada de impostos (inclusas as advindas de transferências constitucionais) na manutenção e desenvolvimento do ensino, admitindo a utilização de até 5% daquele percentual na “capacitação, qualificação e requalificação profissional da mão de obra” (PIAUI, 1989). Na distribuição do percentual desses recursos, a referida legislação define que 25% do montante devem ser destinados à SEDUC, e o restante, 5%, direcionado às instituições de ensino superior mantidas pelo estado, no caso, a UESPI.

Apesar do percentual da vinculação de recursos para a área educacional na legislação estadual superar o previsto no disposto no art. 212 da C.F./88, o mesmo não acontece nas leis orgânicas de Valença do Piauí e de Teresina, cujos percentuais de aplicação mínima seguem a orientação da legislação nacional (pelo menos 25%).

Davies (2010), em estudo sobre os mecanismos adotados pelo Tribunal de Contas do Piauí (TCE/PI) para verificação das receitas e despesas vinculadas à educação, revelou os impasses da vinculação mínima de 30% indicada pela Constituição Estadual, concluindo que

Embora a CE de 1989 previsse o percentual mínimo de 30% em MDE, ele só passou a exigir este cumprimento a partir de uma resolução sua de 1998. Mesmo assim, admitiu que, no caso de Teresina e outros municípios, esta exigência só viesse a ser cumprida gradualmente e só alcançasse os 30% em 2002. Em 2004, no entanto, reduziu esta exigência para 25%. Questionado, o TC respondeu com alegações vagas e bastante frágeis. Ou seja, os governos estadual e municipais puderam e podem descumprir a exigência dos 30%, porque o TC aceitou e aceita tal descumprimento(p. 105).

Em síntese, o que prevalece, na prática, no âmbito dos municípios piauienses, é a recomendação do percentual mínimo de aplicação de recursos para a educação prevista na Constituição Federal de 1988.

Passando ao debate sobre as responsabilidades educacionais do Estado e municípios piauienses no âmbito da Constituição Estadual, cabe dizer que estão sinalizadas, no último artigo do capítulo da educação:

Art. 228-A. O Estado e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino, inclusive com a participação da União.

§ 1º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 2º O Estado atuará prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 3º Na organização de seus sistemas de ensino, o Estado e os Municípios definirão **formas de colaboração**, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (PIAUÍ, 1989).

Reiterando as orientações expressas no art.211 da C.F. de 1988, a Constituição Estadual replica, no mesmo artigo, os termos *regime de colaboração* e *formas de colaboração*, concebendo o primeiro na organização dos sistemas de ensino do Estado e seus municípios, com apoio da União, no intuito de garantir a oferta do ensino obrigatório, assegurando sua universalização mediante definição de **formas de colaboração** entre as instâncias estadual e municipais.

Ainda sobre o princípio da colaboração, segundo a Constituição Estadual, em seu art. 22, aventa-se que cabe ao Estado prestar “assistência técnica e pedagógica aos Municípios, visando à realização do Plano de Educação Estadual” (PIAUÍ, 1989).

Ainda no que se refere à organização dos sistemas de ensino, consideramos oportuno ressaltar as competências do Piauí na educação escolar, previstas no art.9º da Lei estadual nº 5.101/99, em especial, a indicação expressa em dois incisos.

II – definir com os municípios **formas de colaboração** na oferta do ensino fundamental, de maneira a assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;

III – elaborar e executar políticas e planos educacionais em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, buscando a **integração** e a **coordenação** de suas ações e as dos municípios; (PIAUÍ, 1999, grifos nossos).

Apesar de expressar essas competências como do Estado, o conteúdo da lei, porém, não define ou detalha quais seriam essas formas de colaboração, ou ainda os instrumentos administrativos adotados. Caberia esse detalhamento em legislação específica? Seria demanda para a elaboração de um parecer sobre a questão por parte do Conselho Estadual de Educação? Apesar da lacuna, cabe ressaltar, conforme indicativo do inciso I, que aspectos populacionais e capacidade financeira deverão ser considerados na definição dessas formas de colaboração entre os entes federados na oferta do Ensino Fundamental. Em relação à competência expressa no inciso III, podemos dizer que a referida ação é realizada pela CATEN, departamento vinculado à SEDUC/PI, trabalho esse realizado também em articulação com a UNDIME/PI.

A Lei estadual nº 5.101/99 atende à recomendação do art.8º da LDBEN; entretanto, é no Parecer CEE/PI nº 054/2004 em que se encontram as orientações gerais para a institucionalização dos sistemas de ensino do Piauí. De acordo com o referido parecer, aos municípios piauienses são apresentadas três possibilidades de organização do ensino, em consonância com o art.11 da LDBN: 1ª) organização de Sistema de Ensino próprio e autônomo; 2ª) Inserção ao Sistema Estadual de Ensino; 3ª) Composição com o Estado em um sistema único de educação básica.

Ribeiro (2018), em recente estudo, realizou mapeamento dos sistemas de ensino institucionalizados no Piauí, relevando que, até o ano da pesquisa, 97 municípios haviam constituído seu sistema de ensino, correspondendo a um percentual de 43,3% do universo de 224 municipalidades existentes no estado. A partir desse dado, a autora chega à constatação que “há mais municípios vinculados à Seduc/PI no estado, que municípios com sistemas próprios de ensino” (p. 535).

Sobre a referida questão, Sari (2015) adverte que “muitos municípios que ainda não organizaram o seu sistema próprio de ensino permanecem na situação anterior à CF/1988, ou seja, vinculados normativamente ao estado” (p.221); no entanto, raramente este ente federativo desenvolve ações integradas com as municipalidades optantes por essa integração. Ampliando o debate, a autora atribui a organização do sistema de ensino uma ação pedagógica e política, na qual com essa institucionalização

Objetiva-se a transformação da realidade social e educacional existente, portanto, não apenas uma medida administrativa, jurídica e burocrática para simplesmente instituir ou renomear um aparato organizacional, sem intenções, sem plano e sem construção coletiva de um projeto educacional [...] a proposta do sistema municipal de ensino não significa também a adesão a projetos elaborados unilateralmente por outras esferas sem a discussão e decisão compartilhadas. (p. 234).

Em nossa percepção, o posicionamento dos conselheiros do CEE/PI, expresso no Parecer n° 054/2004, parece aludir ao argumento da referida autora, ao defender a ideia de que

Cabe somente ao Município a decisão de constituir o seu Sistema Municipal de Ensino tendo a clareza sobre esse novo ordenamento constitucional, legal e institucional, enquanto ente federado, assumindo as responsabilidades de sua competência, como resultado mais significativo da autonomia municipal na educação, buscando as parcerias que se fizerem necessárias. Todavia, é preciso que a descentralização do ensino não se caracterize apenas como transferência de encargos e não provoque uma fragmentação excessiva das políticas educacionais o que dificultará a conquista de fato, de uma escola de qualidade para todos. (PIAUI, 2004, p. 2).

Ainda sobre a institucionalização dos Sistemas Municipais de Ensino do Piauí, é importante enfatizar que esse processo deve destacar e detalhar o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público, normatizando-o no âmbito do referido sistema. Retomando o estudo de Ribeiro (2018), é preocupante a constatação feita pela pesquisadora no contexto piauiense, ao revelar que, “dentre os 97 municípios com sistema, 40 não exprimem legalmente sobre a organização e funcionamento da gestão” (p.537). Essa lacuna no que se refere à ausência de mecanismos de materialização da gestão, na percepção da autora, explicaria o reduzido número de sistemas municipais de ensino no Piauí.

Novamente Sari (2015), analisando os entraves da composição dos sistemas municipais de ensino autônomos, apresenta outro desafio considerado mais complexo a ser superado, de acordo com pesquisas já realizadas por pesquisadores: as disparidades locais e regionais, derivadas da assimetria econômica entre os entes federados e as responsabilidades constitucionais que estes assumem.

Reportando-nos à discussão do tema regime / formas e colaboração em educação nas LOM de Valença do Piauí e de Teresina, consideramos importante

destacar as especificidades de cada legislação municipal, já que o capítulo da educação apresenta recomendações similares.

Na lei orgânica do município de Teresina, destacamos alguns artigos em razão dos objetivos de nossa investigação:

Art. 126. O Município poderá consorciar-se com outros para a realização de obras ou prestação de serviços públicos de interesse comum.

Art. 127. Ao Município, é facultado conveniar com a União ou com o Estado a prestação de serviços públicos de sua competência privativa, quando lhes faltarem recursos técnicos ou financeiros para a execução do serviço em padrões adequados, ou quando houver interesse mútuo para a celebração de convênios.

[...]

Art. 221. O Município promoverá a educação infantil e o ensino fundamental, com a colaboração da sociedade e a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

[...]

Art. 226-A. O Município poderá firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicas e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. (TERESINA, 2016).

Os dispositivos em destaque mencionam a possibilidade de institucionalização de consórcios públicos e convênios de cooperação, no âmbito municipal, para a gestão associada de serviços públicos, recomendação essa expressa anteriormente no art.241 da Constituição Federal de 1988.

Os artigos 126, 127 e 226-A nos chamam a atenção por mencionarem, ao menos, três possibilidades ao município de Teresina: 1)participar de consórcio intermunicipal para o oferecimento de serviços públicos comuns; 2) conveniar com a União e o estado a oferta de serviços públicos de competência privativa do município, quando da escassez de seus recursos técnicos e financeiros, ou se for de interesse comum dos entes federativos, a celebração de convênios nessa condicionalidade; 3) estabelecer mecanismos de cooperação com instituições públicas e privadas, incluindo a partilha de recursos humanos especializados para fins, por exemplo, de realização de projetos investigativos, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação.

Apesar dos artigos 126 e 127 não se direcionarem especificamente à educação, pressupomos que, se o gestor municipal assim o desejar, essas

recomendações poderão ser seguidas, sob o argumento de que a oferta de educação seria um serviço público de interesse comum e coletivo.

Oliveira e Ganzeli (2013) afirmam que nas relações intergovernamentais, são utilizados instrumentos que nem sempre contribuem para com o princípio constitucional do regime de colaboração, por se apresentarem como mecanismos fragmentários e situacionais, não colaborando para a construção do Sistema Nacional de Educação, a exemplo dos consórcios públicos, que possuem abrangência territorial limitada. Conforme debate realizado no segundo capítulo da presente investigação, à ideia do associativismo governamental se associa também à constituição dos arranjos de desenvolvimento da educação, empregados como mecanismos de materialização do regime de colaboração.

Para Cassini (2010), consórcios e convênios são mecanismos que operacionalizam as formas de colaboração que, embora inscritos desde a Constituição Federal de 1988, foram reconceituados após a Lei Federal nº 11.007/2005, nomeada como Lei dos Consórcios. Em linguagem objetiva, “consórcio é entendido como aparelho constitutivo de pessoa jurídica e o convênio é um instrumento do consórcio (ou espécie do gênero), que não constitui pessoa jurídica” (p.69).

Na visão de Araújo (2010), todos esses preceitos jurídicos adotados pelos entes federativos, na tentativa de afrontar as desigualdades dos sistemas educacionais, consubstanciaram-se em minipactos para a educação:

Chamamos de “minipactos” porque, de fato, não regulamentam a matéria (o regime de colaboração), mas estabeleceram “formas de colaboração” para estreitar as obrigações dos entes federados na oferta educacional, garantindo o direito à educação e amenizando a desigualdade e o caráter predatório e competitivo da federação, reforçada pela Constituição Federal de 1988 (p. 239).

Retomando os artigos da LOM de Teresina anteriormente citados, cabe ressaltar apenas que o art. 221 indica os níveis de ensino de responsabilidade do referido ente federativo (Educação Infantil, Ensino Fundamental), sinalizando que sua oferta será promovida mediante colaboração da sociedade e cooperação técnica e financeira da União e do Estado, intentando o cumprimento dos objetivos educacionais estabelecidos. Como se observa nesse excerto jurídico, os termos *colaboração* e *cooperação* são mencionados simultaneamente.

Colaboração e cooperação, conforme já discutido, são mecanismos distintos, e comumente associados ao regime de colaboração. O que os diferencia, portanto, é a ausência de regulamentação do segundo, em matéria educacional (ARAÚJO, 2010), ao passo que o primeiro independe de aprovação por lei complementar.

Direcionando essa discussão para a análise da LOM de Valença do Piauí, verificamos que, das competências pertinentes ao município, definidas no art. 13 da referida lei, é possível destacarmos as indicações previstas em dois dispositivos: “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental” (Inciso V) e “organizar e prestar, diretamente, ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos locais” (Inciso XII). O primeiro aspecto realçado se refere, conforme já apontamos anteriormente, a um mecanismo essencial nas relações federativas, enquanto que o segundo diz respeito a instrumentos da administração pública usados nas relações com organizações públicas não governamentais, sob a forma, por exemplo, de consórcios e de parcerias público-privadas. Apesar de referência ao último termo, o município de Valença do Piauí, até o momento, não o aplica na área da educação, particularmente na oferta educacional.

Deslocando a discussão para o estudo dos planos de educação, vejamos como estes abordam os termos regime/formas de colaboração.

Considerando o estudo já realizado por Sales & Cruz (2017) sobre a meta 20 do PEE/PI e sua articulação com o PNE 2014-2024, cabe, para fins de nossa discussão, complementar que, das 34 estratégias definidas para a consecução da referida meta, ao menos 4 delas tratam especificamente do regime de colaboração, sendo as estratégias 20.1 e 20.19 reeditadas das estratégias 20.1 e 20.9 do PNE, respectivamente. As demais, embora não estejam associadas diretamente às estratégias dessa meta, reforçam os preceitos da Lei nº13.005 de 2014, sobretudo, os § 5º, 6º e 7º do Art. 7º, bem como reiteram estratégias assinaladas em alguns planos de educação dos municipais piauienses:

20.20. Estabelecer, no âmbito do Estado do Piauí e seus municípios, por iniciativa da SEDUC e UNDIME, processo de discussão sobre a regulamentação do **regime de colaboração**, com vistas a criação de instância permanente de planejamento e **pactuação federativa**, em matéria educacional, buscando estabelecer efetiva **cooperação** e

**equilíbrio na repartição das responsabilidades** e dos recursos com vistas ao combate das desigualdades educacionais, assegurando efetivo atendimento ao estudante da rede pública, seja estadual, ou municipal, sem distinção.

20.21. Definir e garantir o **financiamento, em regime de colaboração entre União, Estado e Municípios**, de políticas e estratégias de solução de problemas do transporte escolar, de forma que o estudante demandante do transporte seja adequadamente atendido, visando reduzir a evasão escolar e o tempo médio de deslocamento a partir de cada situação local; (PIAUÍ, 2015, grifos nossos).

Na mesma direção do PNE, podemos dizer, que, no PEE/PI, a discussão sobre a normatização do regime de colaboração também foi colocada na pauta educacional, assim como os mecanismos e possibilidades para sua materialização, a exemplo dos arranjos de desenvolvimento da educação na relação intermunicipal.

Apesar de o Plano Estadual de Educação não mencionar literalmente a expressão formas de colaboração, estas estão subjacentes em passagens referentes à colaboração e ao regime e colaboração, a exemplo do § 7º do art. 7º da Lei Estadual nº.6.733/2015.

Outra meta de nosso interesse nessa discussão é a meta 20, que trata sobre o investimento público na educação pública. O PME/THE definiu 25 estratégias para o cumprimento da referida meta, número esse que representa mais do que o dobro de estratégias da última meta definida no PNE. A questão do “regime de colaboração” no financiamento da educação é citada, de modo específico, em duas estratégias do referido plano municipal.

A estratégia 20.16, em sintonia com o § 5º do art.7 do PME/THE e em atendimento ao mesmo parágrafo e artigo da Lei nº 13.005/2014 propõe— mediante processo de discussão sobre a institucionalização do regime de colaboração envolvendo as secretarias de educação (estadual e municipal) e as instituições de ensino superior -, a criação de instância permanente de negociação e de pactuação entre o município, o Estado e a União. Abordando a questão do transporte escolar, a estratégia 20.19 estabelece que o Estado e o município definam, em regime de colaboração, formas de financiamento para o atendimento adequado dos alunos pelo transporte escolar, com vistas a minorar problemáticas relacionadas à evasão escolar e o tempo gasto na mobilidade dos estudantes aos estabelecimentos escolares. (TERESINA,2015).

Em relação ao PME de Valença do Piauí, convém ressaltar que o art. 7º da Lei municipal reitera recomendações expressas no também art. 7º da Lei

federal nº. 13.005/2014, indicando a primeira que “o município atuará em regime de colaboração com a União e o Estado do Piauí, visando o alcance das metas e a implementação das estratégias objeto deste Plano” (VALENÇA DO PIAUÍ, 2015).

Vale atentarmos, também, ao § 5º do artigo referenciado, no qual o município traçou, como proposta, a criação de uma instância permanente de negociação e de cooperação com a União, o Estado do Piauí e os demais municípios. No entanto, esse mecanismo de relações intergovernamentais não foi instaurado até o momento de realização desta pesquisa.

Analizadas as referências às expressões regime/formas de colaboração nas legislações estadual e municipais pesquisadas, continuamos a reflexão no contexto do Programa Mais Educação, desta feita focalizando as falas dos entrevistados. Nesse sentido, questionamos aos participantes sobre as contrapartidas assumidas pelos municípios na operacionalização do citado programa, buscando assim, conhecer e, posteriormente, analisar como ocorreu a colaboração intergovernamental com os governos estadual e federal. As respostas à questão estão sintetizadas no quadro 9:

**Quadro 10 – Formas de colaboração utilizadas no Programa Federal Mais Educação**

Código entrevistado	Unidades de contexto	Subcategorias
G4	(...) esse <b>professor comunitário era de recursos da prefeitura, a implementação da merenda</b> era da prefeitura, a <b>aquisição de mais carteiras, de quadros... de equipamentos pra cozinha</b> era da prefeitura.	- Recursos Humanos; - Complementação das despesas da merenda; - Mobiliário escolar.
G5	(...) o <b>custeio</b> ele era fundamentalmente (..) do próprio município, através da Secretaria Municipal de Educação e de outras secretarias que já portavam o seu pessoal, a hora de trabalho para o programa.	- Recursos municipais; - Ação intersetorial em prol do programa.
G6	(...) o município de Teresina estendeu mais <b>recursos financeiros</b> do que recebeu (...).	- Recursos financeiros.
G7	<i>A contrapartida houve sim (...) a questão já foi a preocupação de arrumar a estrutura física da escola, a contrapartida na questão da alimentação escolar que no primeiro momento não vinha ainda, porque era assim, teve a adesão e não teve recurso ainda, então a prefeitura houve essa contrapartida... contrapartida de pessoas, de humano na questão auxiliar, na questão é... de</i>	- Modificações na infraestrutura física das escolas; - Complementação na alimentação escolar; - Complementação de recursos humanos;

	<b>coordenação de escola para que funcionasse o programa nas escolas.</b>	
G8	<i>Na verdade só precisava a infraestrutura. (...) o município aqui com a infraestrutura, somente. A escola, a quadra, o espaço físico.</i>	-Utilização da infraestrutura existente.
G9	<i>(...) o município, ele tava ali com o corpo docente né, com a estrutura física, com os profissionais (...). (...) essa parte estrutural e pessoal a prefeitura quem arcava, né? (...) todas as reformas, os prédios, o pessoal né, os professores, ali num segundo turno que teria que complementar, né (...) tudo isso é o município que arcava.</i>	-Corpo docente e demais profissionais à disposição; -Estrutura física das escolas (reformas).

Como podemos constatar por meio das falas apresentadas, os municípios pesquisados colaboraram com a implementação/operacionalização do Programa Mais Educação em suas redes de ensino. Conforme os depoimentos, essa colaboração ocorreu mediante contrapartidas, a saber: a) Utilização de recursos financeiros municipais para custeio de mobiliário, complementação da merenda escolar e pagamento dos professores e/ou profissionais envolvidos com as ações do programa; b) Uso da estrutura física disponível ou reformas desses espaços; c) Recrutamento de profissionais para que o programa funcionasse nas escolas.

Analisando as falas, observa-se que a primeira contrapartida é comumente relatada pelos entrevistados G4, G5 e G6, que correspondem aos ex-gestores de Teresina. A segunda e a terceira contrapartidas são expressas nos depoimentos G7, G8 e G9, atribuídos aos ex-gestores de Valença do Piauí.

Como sabemos, para a realização das atividades do PMEd no âmbito das escolas (estaduais e municipais), o Governo Federal repassava recursos do PDDE Educação Integral, via FNDE, condicionando a liberação desses recursos à prestação de contas das unidades executoras (UEx) e a ausência de pendências das entidades executoras (EEx). As orientações referentes às despesas com a execução do programa foram dispostas nos manuais operacionais (2008 a 2014), atualizados anualmente.

Entendemos que o financiamento do Programa Mais Educação foi um diferencial, em termos de iniciativas federais de educação em tempo integral, tendo em vista o montante de recursos repassados às escolas participantes, seduzindo, portanto, muitos municípios.

O relatório nº19/2015, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, presidida pelo senador Romário, que realizou avaliação do Programa Mais Educação, analisou os valores dispendidos pelo programa entre os anos de 2008 a 2015, informados pelo próprio MEC. Se no ano de 2008, os recursos injetados pela União, via FNDE, foram da ordem de R\$ 56,8 milhões, em 2013, alcançou R\$ 1,3 bilhões, volume esse que indica crescimento exponencial em relação ao financiamento do programa no ano inicial. No entanto, no exercício financeiro de 2014, observou-se uma diminuição considerável dos recursos, “denotando, inobstante os fatores exógenos, tais como o ajuste fiscal, uma restrição nas diretrizes de fomento e financiamento esboçadas para o Programa” (BRASIL, 2015).

A nosso ver, o incremento de recursos financeiros para o PMEd nos anos iniciais de sua implementação, possui relação com o crescimento do orçamento destinado à educação no mesmo período, no contexto de uma economia favorável ao governo brasileiro. Ao mesmo tempo, correspondeu à atenção recebida pela área, sobretudo no governo Lula. Essa constatação foi mencionada no depoimento de um de nossos entrevistados (G1):

*Então pela primeira vez houve um salto (...) de recursos, de investimento para a educação, nós entramos no FNDE, ainda me lembro que o orçamento do FNDE era em torno de 10 bilhões de reais por ano, né, quando eu sai acho que era 80, e houve realmente (...) um direcionamento de recursos pra educação e cada vez que os programas foram sendo desenvolvidos, mais recursos foram sendo alocados e isso houve uma dedicação, se eu te falo com toda tranquilidade, porque eu participei e presenciei, houve uma dedicação muito forte vinda diretamente do poder executivo federal, ou seja, da própria presidência da república interessada em aumentar os investimentos na área de educação. E aumentou (...) na pré-escola, no fundamental, aumentou no médio, e aumentou no ensino superior, em todas as áreas, não houve uma priorização de apenas uma área não, foram os recursos aumentados na área da educação.*

O depoimento em destaque é do ex-presidente do FNDE, que participou da gestão do referido órgão de 2004 a 2011 exercendo, inicialmente, a função de diretor de assuntos educacionais (2004-2006) e assumindo, posteriormente, a presidência dessa instituição (2006 a 2011). Como afirmou o entrevistado, durante o período em que foi gestor ocorreu um salto nos recursos federais direcionados à educação, em todos os níveis de ensino, resultado do próprio interesse do governo em ampliar verbas para essa área.

Apesar do volume de recursos financeiros injetados pelo governo federal no PMEd, o impacto dessas receitas surtiu efeito de forma distinta nas redes de ensino do país. Segundo relatório da pesquisa nacional- *Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral Integrada* – apesar do repasse de recursos do PDDE/ Educação Integral às escolas municipais/estaduais, esse financiamento não contemplava todos os gastos decorrentes da implantação do programa. Nesse sentido, ao validarem a adesão, estados e municípios também se comprometiam com o custeio desse programa federal.

[...] a maior parte dos estados/municípios pesquisados – 173, dos 258 (67,1%) – considera que os recursos encaminhados por meio do PDDE/Integral “viabilizaram parcialmente a implantação do Programa”, sendo que 71 (27,5%) consideram que o PDDE/Integral “viabilizou totalmente a implantação do Programa”. (BRASIL, 2013, p. 51).

A contrapartida financeira dos municípios, segundo relato do coordenador nacional da educação integral (G2) não foi exigida; porém, o mesmo entendia que, para a educação integral, seria necessário mais do que os recursos repassados pelo Governo Federal.

A pesquisa nacional anteriormente mencionada chama a atenção igualmente para a destinação de recursos próprios de estados/municípios no financiamento do programa, revelando que, dentre os respondentes à pesquisa, as menores participações ocorreram nas regiões Norte (41,0%) e Nordeste (41,9%) do país, respectivamente.

Consultas que realizamos em legislações municipais e relatórios de gestão nos permitem afirmar que os municípios de Valença do Piauí e Teresina também forneceram contrapartida financeira para a operacionalização do referido programa em suas escolas municipais. Essa constatação nos remete à fala de um dos entrevistados (G9), que disse “*todos esses programas federais (...) sempre traz alguma despesa pro município*”.

Apesar das dificuldades de acesso a alguns dados e relatórios de gastos municipais com o PMEd, apoiamos nossas consultas basicamente nos Planos Plurianuais (PPA) e nas leis orçamentárias anuais dos municípios. Em Valença do Piauí, recebemos cópias (impressas e digitalizadas) das referidas leis, enquanto que, em Teresina, tivemos acesso aos relatórios de gestão (impressos e digitalizados), disponibilizados pela Assessoria Técnica da SEMEC.

Em Valença do Piauí, a Lei municipal nº1.179/2012 reformulou o PPA (2010-2013), para o exercício financeiro de 2013, definindo a previsão orçamentária no valor de R\$ 33.534.306,00 (trinta e três milhões, quinhentos e trinta e quatro mil e trezentos e seis reais). Os valores repassados à educação, segundo a Lei municipal nº1.180/2012 (LOA) foram da ordem de R\$ 11.195,563,00 (onze milhões, cento e noventa e cinco mil, quinhentos e sessenta e três reais), dos quais R\$ 1.350,500 (um milhão, trezentos e cinquenta e cinquenta mil e quinhentos reais) foram destinados a outros programas da Secretaria Municipal de Educação (VALENÇA DO PIAUÍ, 2012), da qual faziam parte as ações do Programa Mais Educação.

No que se refere à contrapartida financeira do município, segundo o LOA seriam investidos, no exercício financeiro de 2013, cerca de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) na execução do Programa Mais Educação, aplicados da seguinte forma:

**Quadro 11 – Detalhamento das despesas municipais com o Programa Mais Educação em 2013**

<b>Ações do Programa Mais Educação</b>	<b>Valor financiado</b>
Diárias	R\$ 1.000,00
Material de Consumo	R\$ 2.000,00
Outros serviços de terceiros- Pessoas Físicas	R\$ 25.000,00
Outros serviços de terceiros- Pessoas Jurídicas	R\$ 1.000,00
Equipamentos e Material Permanente	R\$ 1.000,00
<b>Total do projeto/Atividade</b>	<b>R\$ 30.0000,00</b>

Fonte: LOA 2013 – Valença do Piauí.

Os dados apresentados, no Quadro 11, revelam que 83,3% dos recursos gastos pelo município com o programa federal em estudo foram com serviços de pessoa física, seguidos da aquisição de material de consumo (6,6% do valor total).

Em 2014, o valor destinado para as ações do programa em questão foi de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), segundo a LOA de Valença do Piauí, entretanto, não localizamos nessa legislação o detalhamento desse investimento.

No ano de 2015, também ocorreu redução no financiamento municipal do Programa Mais Educação em relação ao ano de sua implementação, conforme se observa no Quadro 11.

**Quadro 12– Detalhamento das despesas municipais com o Programa Mais Educação em 2015**

<b>Ações do Programa Mais Educação</b>	<b>Valor financiado</b>
Diárias	R\$ 1.000,00
Material de Consumo	R\$ 4.000,00
Outros serviços de terceiros- Pessoas Físicas	R\$ 8.000,00
Outros serviços de terceiros- Pessoas Jurídicas	R\$ 1.000,00
Equipamentos e Material Permanente	R\$ 7.000,00
Total do projeto/Atividade	R\$ 21.000,00

Fonte: LOA 2015- Valença do Piauí.

Nessa descrição das despesas municipais com o Programa Mais Educação, no exercício de 2015, exposta no quadro 12, observa-se que o pagamento do serviço de terceiros continuou sendo o item de maior dispêndio (38,09 %), seguido do gasto com equipamentos e material permanente (33,3%) do valor total. Também chama a atenção os gastos com material de consumo, que representou 19,04% do valor financiado pelo município. Apesar de não comentado pelos entrevistados, questionamos o porquê desses gastos expressivos com pessoal em município de pequeno porte com baixa arrecadação tributária.

O município de Teresina também utilizou recursos próprios como complementação para a ampliação do PMEd em sua rede de ensino, conforme dados apresentados nos relatórios gerenciais da SEMEC a que tivemos acesso.

No ano de 2008, 10 escolas municipais participantes do Programa Mais Educação receberam, juntas, R\$ 398.733,10 (trezentos e noventa e oito mil, setecentos e trinta e três reais e dez centavos) de recursos do PDDE/Educação Integral, enquanto Teresina investiu R\$ 23.057,21 (vinte e três mil, cinquenta e sete reais e vinte e um centavos) com recursos próprios numa escola rural, que também passou a ofertar o referido programa.

De acordo com o depoimento da ex-coordenadora municipal do PMEd em Teresina, o interesse em participar do programa partiu da própria escola, uma vez que não tinha sido selecionada pelo MEC:

[...] essa escola quando ela soube do programa ela manifestou interesse, aí o secretário na época foi muito sensível e pediu que a gente incluísse essa escola no rol das outras, e nós iríamos fazer o financiamento dessa escola, nós com recursos municipais que ela funcionasse nos moldes financiados com recursos federais (entrevistada G4).

Acrescentou a entrevistada que foi pretensão da SEMEC iniciar “projeto-piloto” de escola de tempo integral, de modo que, a cada ano, outras escolas da rede também fossem contempladas com financiamento municipal. Assim, em 2009, das 33 escolas que ofertaram o Programa Mais Educação, 3 foram financiadas com recursos da prefeitura de Teresina.

Segundo relatório de gestão da SEMEC, em 2009, o Programa Mais Educação atendeu cerca de 4.054 alunos, “totalizando em 2008 / 2009, um investimento em torno de 1, 2 milhões de reais, oriundos do Governo Federal e da prefeitura de Teresina” (TERESINA, 2010, p.36).

Em 2010, o município também financiou três das 41 unidades escolares que passaram a ofertar o programa federal em questão. Nesse ano, os recursos recebidos pelas escolas procedentes do MEC/FNDE totalizaram R\$ 1.396.764,06 (um milhão, trezentos e noventa e seis mil, setecentos e sessenta e quatro mil reais e seis centavos), enquanto as três escolas receberam financiamento de R\$ 211.363,60 (duzentos e onze mil, trezentos e sessenta e três reais e sessenta centavos) da SEMEC, perfazendo, assim, um total de R\$ 1.608.127,66 (um milhão, seiscentos e oito mil, cento e vinte e sete reais e sessenta e seis centavos) aplicados pelo PMEd na rede de ensino da capital. (TERESINA, 2012, p.26).

Em relação à adesão ao Programa Mais Educação no ano de 2012<sup>107</sup>, dados informados em relatório da SEMEC indicam que não houve financiamento municipal na implementação de outras escolas da rede de ensino para desenvolvimento do programa. Nesse ano, o programa ocorreu em 128 escolas que, juntas, receberam recursos de R\$ 3.654.020,26 (três milhões, seiscentos e

---

<sup>107</sup>A justificativa, segundo uma de nossas entrevistadas (G4) foi que, até então, o município contava com número satisfatório de escolas atendidas pelo Programa Mais Educação.

cinquenta e quatro mil, vinte reais e vinte e seis centavos) provenientes do MEC/FNDE (TERESINA, 2012, p.4)

Nos anos seguintes, a prefeitura municipal de Teresina continuou financiando escolas que, embora não selecionadas pelo MEC, desenvolveram a proposta pedagógica alinhada ao Programa Mais Educação.

**Tabela 6 – Recursos municipais utilizados no financiamento do Programa Mais Educação em Teresina**

Ano	Escolas	Alunos atendidos	Recursos		Total
			PMT	MEC	
2013	136	14.781	R\$ 345.000,00	R\$ 4. 987.090,87	R\$ 5. 332.090,87
2014	134	15.415	R\$ 250.800,00	R\$ 2.480.419,32	R\$ 2.731.219,32
2015	135	15.517	R\$ 254.700,00	R\$ 1.863.918,96	R\$ 2.118. 618,96
2016	29	3. 435	0	R\$ 121.396,99	R\$ 121.396,99

Fonte: Relatório de gestão SEMEC/Teresina 2013-2016.

Os dados expostos, na tabela 6, evidenciam a redução nos investimentos do Programa Mais Educação na rede pública municipal de Teresina. Se o ano de 2013 foi considerado o ápice do programa na referida rede, em situação oposta verificou-se que, no ano de 2016, não houve financiamento municipal. Ademais, as escolas municipais de Teresina receberam recursos federais do PMEd bastante inferiores se comparados aos anos anteriores. Como sabemos, nesse ano, o programa em destaque esteve paralisado em muitas escolas brasileiras, em razão da não liberação de recursos pelo MEC, efeito da instabilidade financeira e política enfrentada pelo Governo Federal.

A complementação da merenda escolar para os alunos do Programa Mais Educação também foi mencionada como contrapartida dos municípios nas respostas dos gestores entrevistados. Como sabemos, o Governo Federal enviava recursos para as Entidades Executoras (EEx), por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) como forma de financiar a alimentação dos alunos nele matriculados.

A tabela 5 apresenta um demonstrativo dos recursos do PNAE/Mais Educação, recebidos pelo Município de Valença do Piauí, nos primeiros anos de operacionalização desse programa.

**Tabela 7 – Demonstrativo de recursos do PNAE/Mais Educação, transferidos ao município de Valença do Piauí, nos anos de 2012 a 2015**

<b>ANO</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>RECURSO</b>				
PNAE/ Mais Educação – Fundamental	R\$ 27.000,00	R\$ 52.920,00	R\$ 148.800,00	R\$ 52.188,00
PNAE/Mais Educação Quilombola	R\$ 1.500,00	0	0	0

Fonte: [http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnde.liberacoes](http://www.fnde.gov.br/pls/simad/internet_fnde.liberacoes).

Analisando os dados expostos na tabela 5, é possível observarmos a evolução dos recursos do PNAE/ Mais Educação nos três primeiros anos do programa em Valença do Piauí. No entanto, no ano de 2015, ocorreu uma redução do recurso em relação ao ano anterior. Ainda nos referindo às informações do quadro destacado, verificamos que, apenas no primeiro ano, foram direcionados recursos para a merenda escolar de alunos matriculados em escola quilombola de tempo integral.

Apesar de não ter sido possível o acesso a relatórios ou a planilhas de gastos municipais com merenda escolar em Valença do Piauí, a partir dos dados anteriormente destacados, é possível inferirmos que os recursos federais transferidos por meio do PNAE/Mais Educação, provavelmente não foram suficientes para financiar a alimentação adequada (mínimo de três refeições) aos estudantes do programa.

Depoimentos de ex-gestores de Teresina também ressaltaram a complementação da alimentação escolar aos alunos do Programa Mais Educação como contrapartida do município. Segundo estudo de Costa, Garrido & Araújo (2012), a questão da merenda escolar consistiu em outra providência adotada pela rede municipal de ensino de Teresina na implementação do PMEd, visto que o acréscimo de refeições (alunos recebiam dois lanches e um almoço) implicaria rever o orçamento gerenciado pela Divisão de Merenda Escolar da SEMEC.

Em consulta ao sistema de liberação de verbas do FNDE, verificamos que os recursos da merenda escolar (PNAE/Mais Educação) destinados aos

alunos do programa na rede pública da capital foram especificados somente a partir do ano de 2010, ou seja, dois anos após a adesão da referida rede:

**Tabela 8 – Demonstrativo de recursos do PNAE/Mais Educação, transferidos ao município de Teresina, nos anos de 2010 a 2014**

ANO RECURSO	2010	2011	2012	2013
	PNAE/ Mais Educação – Fundamental	R\$ 501.432,00	R\$ 543.600,00	R\$ 1.135.140,00

Fonte: [http://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnnde.liberacoes](http://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet_fnnde.liberacoes).

Em relação aos recursos da merenda escolar (PNAE/Mais Educação) transferidos pelo Governo Federal ao município de Teresina, cabe ressaltar que, no período de 2010 a 2012, ocorreu atraso no repasse desses recursos, sendo enviados apenas no encerramento do primeiro semestre do ano corrente, situação normalizada em 2013, porém, repetida em 2014. Com isso, a rede de ensino iniciava as atividades do Programa Mais Educação, entretanto, somente meses depois, recebia as verbas federais da merenda escolar destinadas aos alunos participantes do programa.

A ampliação do fornecimento da merenda escolar no contexto Programa Mais Educação exigiu mais atenção da SEMEC no que tange a estrutura material e pessoal das cozinhas escolares. Nesse sentido, segundo depoimento de um dos nossos entrevistados, foi necessário investimentos da secretaria municipal de educação na aquisição de equipamentos e na contratação de funcionários extras para as escolas.

[...] a maioria das cozinhas a gente teve que mandar um freezer a mais, porque agora é... eu não ia só... exemplo: aquela quantidade de frango pra merenda, eu tinha que ter frango pra fazer o almoço todo dia, pra 150 meninos, pra 200 meninos... então o freezer que tinha na escola não era suficiente, então a maioria nós tivemos que mandar frizer a mais, panelas a mais... é... pagar extra pra merendeira e pra zeladora porque ela tinha o seu horário, e quem era que ia ficar na hora do almoço, pra servir os alunos depois que os outros saíssem ? (...) quando a gente não pagava hora extra pra merendeira e pra zeladora, tivemos que contratar um outro profissional que ajudava no dia a dia, mas que a função específica dele seria esse almoço, servir os meninos,

lavar esses equipamentos, pra poder dar conta.. porque se não, ia ficar jogado e sobrecarregar as pessoas (Entrevistada G4).

Apesar da contrapartida do município na admissão de profissionais extras para ajudar na logística do almoço nas escolas, consoante estudo de Costa, Garrido e Araújo (2012), a ampliação da equipe de auxiliares da cozinha consistiu em uma das dificuldades na implementação do Programa Mais Educação na rede municipal de ensino de Teresina. Essa questão foi refletida pela entrevistada G4, que criticou o FNDE por não ter “previsto” esse custeio.

[...] na realidade o programa vem e aí coloca um arcabouço e as vezes a gente imagina que tudo vai se desenhar assim... tudo maravilhosamente bem e falando do lado financeiro, acaba com o que tendo muitas responsabilidades, inclusive financeiras do próprio município (Entrevistada G4).

Em nossas pesquisas, não foi possível saber sobre os valores gastos pelo município com esses profissionais adicionais na escola, tampouco o quantitativo destes. O que sabemos foi que os contratados receberam uma ajuda de custo considerada compatível com a função e o horário de trabalho exercidos.

Outra contrapartida assumida pelo município de Teresina foi a disposição do professor comunitário, prevista nos documentos do Programa, que também contou com financiamento próprio da prefeitura, como demonstra o relatório do período 2013-2016, que tivemos acesso.

**Tabela 9 – Demonstrativo dos recursos municipais usados no pagamento do professor comunitário do Programa Mais Educação, no período de 2013-2016**

Ano	2013	2014	2015	2016
Valores custeados	R\$ 345.000,00	R\$ 249.600,00	R\$ 254.700,00	0

Fonte: Relatório de Gestão 2013/2016, SEMEC/ Teresina.

Os valores expostos, na tabela 9, correspondem ao somatório da ajuda de custo recebida pelos professores comunitários. Em depoimento, a ex-coordenadora confirmou que a prefeitura (via SEMEC) custeou esse pagamento para que esses profissionais se dedicassem à coordenação do programa nas escolas.

[...] esse professor ele recebia uma pequena... uma gratificação... ele recebia... como se fosse um monitor, ele recebia como hora/aula excedente, no contracheque dele ele recebia... a gente colocava um valor a mais na conta da escola. o PDDE vinha federal, ai tinha uma conta municipal e ai a secretária municipal de educação colocava o equivalente, se o programa era 8 meses, geralmente era de 8 a 10 meses, então aquele professor X ele iria receber uma certa quantidade mensal, então a gente calculava... se são 10 meses a gente já depositava na conta da escola o valor relativo àqueles 10 meses; na época os pagamentos eram feitos todos em cheque é... pra os monitores e pro professor, mensalmente era dado aquele cheque ao professor, aos monitores, para poder prestar conta tanto no federal como municipal (entrevistada G4).

Conforme explicação da entrevistada, para o pagamento do professor comunitário, a prefeitura repassava recursos para a conta bancária da escola, que se responsabilizava pela remuneração desse profissional, pagando-o por meio de cheque nominal e, posteriormente, prestando contas à SEMEC.

Em Valença do Piauí, segundo nos informou a ex-coordenadora municipal do Programa, não teve pagamento de valor adicional aos professores comunitários, assim como também não ocorreu contratação para ampliação do quadro de funcionários das cozinhas escolares.

A questão da infraestrutura foi mencionada pelos entrevistados de Valença do Piauí como contrapartida municipal na operacionalização do Mais Educação. Não diferentemente de outras realidades no país, esse município precisou adaptar suas unidades escolares para o recebimento do programa. Nesse sentido, relataram os ex-gestores que foram feitas modificações nos espaços escolares para atendimento às atividades do programa.

As escolas passaram por adaptações, que por exemplo onde tinha um depósito foi tirado pra construir outra sala onde tinha um laboratório de informática e poderia ser substituído por outro local menor pra ter a sala mais ampliada, sim.. foram sim as escolas... os espaços foram reorganizados pra poder manter e dar condição melhor pra atender essa clientela. (Entrevistada G7).

Na zona rural, é, os macrocampos, eles, às vezes precisavam ir pra uma, vamos dizer, como é que chama na comunidade, é.. mercado? não... Eles sempre chamam um espaço, vamos dizer um galpão, assim, sabe? Que acontece as coisas das comunidades. Então a gente utilizava aquele espaço para desenvolver algumas atividades porque a escola não tinha o espaço suficiente. A nossa parceria mais era na, na, com a comunidade, mas na zona rural; na zona urbana não. As quadras a gente conseguia ter, todas elas (Entrevistada G8).

As falas das entrevistadas em Valença do Piauí relatam os desafios enfrentados pela rede de ensino e/ou escolas na organização dos espaços para as atividades do Programa Mais Educação. O depoimento da ex-coordenadora municipal do programa (G7) indicou que os espaços escolares situados na zona urbana foram adaptados ou ressignificados para melhor atender os alunos participantes desse programa federal, arranjos esses feitos em sintonia com a concepção pedagógica do PMEd.

Conforme sinalizamos no quarto capítulo, diferentemente dos Projetos Minha Gente e PRONAICA, que conceberam um espaço físico próprio e específico para as ações da educação em tempo integral (CIACs/CAICs) no Programa Mais Educação, não houve propostas concretas<sup>108</sup> para edificar escolas. Relembramos uma fala do ex-coordenador nacional da educação integral entrevistado, que nos disse que, à época da idealização do programa, até se pensou em modelos arquitetônicos de escola; entretanto, essas propostas não se materializaram. Sobre essa questão, acrescentou o referido entrevistado:

[...] a gente sabia que sem espaço, o espaço era problema, a gente fazia um discurso muito forte do, da, de dizer que o espaço não era o fator que ia, que ia impossibilitar, porque também se a gente dissesse isso as escolas brasileiras, nenhuma escola faria educação integral (Entrevista G1).

Como sabemos, com a ausência de projetos de arquitetura escolar, o que se buscou fazer foi modificar a concepção de espaço para além do prédio escolar, introjetando outro entendimento sobre espacialidade escolar.

Nesse sentido, a recomendação do Ministério da Educação era a formalização de parcerias entre a comunidade escolar e demais instituições do bairro ou da cidade, orientação essa explícita no art. 8º da Portaria Interministerial nº 17/2007 que, ao utilizar as expressões “mobilizar” e “estimular”, a nosso ver, transferia à comunidade escolar a competência para buscar espaços para a realização de atividades pelos beneficiários do programa, obviamente, para além da instituição escolar.

---

<sup>108</sup> Em depoimento, o entrevistado G1 nos disse que um grupo de especialistas—formados por arquitetos e pedagogos—elaborou alguns modelos de escola padrão que foi apresentado ao Ministro da Educação. Acrescentou ele que foram elaborados um modelo mais arrojado de prédio escolar e outro mais básico, para atender a diversidade dos municípios. No entanto, apesar da promessa, a ideia não saiu do papel.

Ainda segundo o depoimento da entrevistada G8, em relação à zona urbana, a disposição de quadras esportivas nas escolas foi um fator facilitador para o desenvolvimento das atividades do Mais Educação. Apesar de não mencionado pela entrevistada, recursos recebidos pelo município por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) II, no período de 2013 a 2015, visando à implantação/adequação de quadras esportivas, nos parece que causou impacto nessa questão, conforme dados expostos na tabela 10:

**Tabela 10 – Recursos federais do PAC II (construção de quadras esportivas) transferidos ao município de Valença do Piauí, no período de 2013 a 2015**

Ano	2013	2014	2015
Valor do Recurso	R\$ 204.000,00	R\$ 526. 000,00	R\$ 347.500,00

Fonte: [http://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet\\_fnnde.liberacoes](http://www.fnnde.gov.br/pls/simad/internet_fnnde.liberacoes).

As informações apresentadas, na tabela 10, demonstram a variação na transferência desse recurso federal no período em destaque. Coincidentemente, foi no ano eleitoral de 2014 que o município de Valença do Piauí recebeu um crédito financeiro maior para as obras referentes às quadras esportivas na cidade. Considerando esses fatos simultâneos, problematizamos se o acréscimo de recursos para a construção de quadras esportivas teve relação com estratégias do Governo Federal para conquista de apoio eleitoral. Afinal, mais recursos implica mais obras, geração de empregos, divulgação da obra em placas ou outdoors, possibilitando maior visibilidade às ações desse governo na cidade.

Continuando nossa análise, ressaltamos que a reflexão sobre as entrevistas nos permitiu ainda identificar outras formas de colaboração no contexto do Programa Mais Educação nas redes de ensino pesquisadas. Referimo-nos, a partir deste momento, à **colaboração infiltrada** das entidades e/ou das organizações parceiras que atuaram junto às secretarias municipais e/ou às gestões escolares no desenvolvimento do aludido programa.

Lembramos que o apoio e estímulo à comunidade local para provisão de espaços foi uma das orientações previstas pela Portaria Interministerial nº17/2007 aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios que aderiam ao PMEd. Nesse sentido, por recomendação do MEC, as Secretarias de Educação e/ou as

unidades escolares assumiram o papel de busca por parceiros para a realização no programa.

Em Valença do Piauí, conforme exposto em depoimento anterior (entrevistado G8), as parcerias aconteceram basicamente nas comunidades da zona rural, utilizando espaços locais. Na zona urbana, a adaptação dos ambientes intraescolares tornou praticamente desnecessária a formalização de parcerias. No entanto, algumas escolas da cidade desenvolveram atividades do programa em outros locais, conforme relato do ex-prefeito entrevistado. Segundo ele, “uma vez ou outra um grupo pode ter se apresentado como na Academia de Letras né, pode ter usado a Academia de Letras que tem um auditório” (Entrevistado G9).

Em Teresina, a SEMEC não apenas buscou parceiros, como também intermediou sua relação com as escolas, guiadas pelas orientações expressas em documentos do programa. Sobre essa questão, os entrevistados responderam:

[...] a gente foi em busca desses apoios também, de associações comunitárias. É... a Eliane pode responder isso com mais precisão, mas acho que o clube da OAB a gente usou. A gente usou várias estruturas é... privadas para oferecer oportunidades de ampliação da jornada para os nossos alunos naquela época (Entrevistado G5).

[...] a gente comungava com a ideia mesmo do ministério, dessa política de que eu precisava ter outros parceiros né? [...] quando a escola não tinha espaço, nós íamos à busca dos parceiros [...] então nós fomos atrás de muitas parcerias e a da OAB foi uma delas [...] houve um outro que eu achei muito interessante, que era, o clube era uma sede da... da polícia e aí eu tive que conversar na época com a pessoa do sindicato que era quem cuidava [...] então nós tivemos muitas parcerias... é... na zona norte nós tivemos o Marista. o grupo Marista tinha um espaço e cedeu um espaço pra gente, então foram vários... foram clubes, foram sedes sociais, foram igrejas, foram centros paroquiais, eram quadras, envolviam a polícia, envolviam vários outros atores [...] (Entrevistada G6).

A formalização de algumas parcerias muitas vezes dependia da intervenção da coordenação municipal, visto que se percebeu a necessidade de melhor esclarecer a proposta aos colaboradores. Assim, afirmam Costa, Garrido & Araújo (2012), que em várias ocasiões, foi necessário “um encontro entre a direção desses espaços com a coordenação do Programa /SEMEC e os dirigentes da escola, visando a explicação detalhada do Programa Mais Educação e posterior confirmação da parceria” (p. 70).

Como nos disse a entrevistada G6, essas explicações eram importantes até para desmitificar pré-conceitos sobre as condutas de estudantes de escolas públicas em espaços “privados”. Sobre essa questão, a entrevistada lembrou uma das conversas com representante da OAB, que, em princípio, demonstrou preocupação com o zelo das dependências do espaço que seria utilizado com os alunos participantes do Mais Educação: “*esses meninos não vão quebrar... não vão depredar?* ”, objeção essa superada após conversas e acompanhamento da coordenação do programa.

Vimos que a rede municipal de Teresina conseguiu diversos parceiros para o desenvolvimento de atividades do Programa Mais Educação. Em contraposição, a rede de ensino de Valença do Piauí pouco fomentou parcerias, optando em utilizar as dependências existentes em suas escolas. Com efeito, acarretou vários desafios para a gestão municipal no que se refere à contrapartida financeira do programa, alterando suas despesas educacionais.

#### 5.5. A COLABORAÇÃO DEPENDENTE NAS PEQUENAS MUNICIPALIDADES

Ministro, você não sabe o que acontece no interior do Piauí, na cidade chamada Valença do Piauí, a quem estou aqui representando neste momento com uma criança que mora a quarenta quilômetros da escola que não tem um carro para chegar até a escola, e todo dia ela tem que vir numa moto que vem três crianças em cima dessa moto, porque nós não temos transporte escolar suficiente. (Entrevistada G8)

Esse depoimento<sup>109</sup> proferido, segundo uma das participantes da pesquisa, em evento de lançamento do Sistema Nacional de Avaliação, ocorrido nas dependências do MEC, em Brasília, é revelador, primeiramente, das dificuldades estruturais enfrentadas pelo município de Valença do Piauí – situação comum também a outras realidades brasileiras – e, em segundo lugar, da desarticulação existente, em algumas circunstâncias, entre a política nacional e as demandas da política local, aspecto provocador de tensões nas relações intergovernamentais, particularmente na área da gestão educacional.

Entendemos que o desequilíbrio fiscal presente no atual pacto federativo, assim como os gastos educacionais efetuados pelos municípios no cumprimento

<sup>109</sup> Fala direcionada ao Ministro da Educação, à época – Aloísio Mercadante, que teve duas passagens pelo MEC (2012/2014 e 2015/2016), durante o governo de Dilma Rousseff (PT).

de suas competências principais, direciona-os a praticar uma **colaboração dependente** em relação à execução de programas educacionais federais. Nesse contexto, estados e municípios, sobretudo os de menor arrecadação tributária, ‘colaboram’ na perspectiva de recebimento de mais recursos por parte do Governo Federal.

Considerando essa questão, verificamos que, em seu depoimento, a entrevistada G8 afirmou que *“tem muita dificuldade dentro dos municípios, mas muita dificuldade que chega a causar esses transtornos”*, referindo-se ao transporte escolar, um dos desafios estruturais enfrentados pela gestão municipal de Valença do Piauí, sobretudo no atendimento aos estudantes da zona rural. No contexto de implementação do Programa Mais Educação, para a entrevistada (G8), o município não contava com *“transporte escolar suficiente”* para atendimento dos alunos participantes desse programa, motivo pelo qual inviabilizou-se a permanência de outros estudantes em tempo integral.

Tem crianças que é de outra comunidade e ele não pode ficar na escola, ele nem pode participar do programa porque ele não tem o carro para voltar para a comunidade dele, e só tem ele daquela comunidade, e o carro vai embora. Se ele for ficar no programa, ele perde o carro para voltar para casa (Entrevistada G8).

A questão do transporte escolar, notadamente no que se refere ao seu financiamento, também foi pontuada como um dos desafios para a gestão municipal em Valença do Piauí, segundo depoimento do prefeito à época (G9). Em sua avaliação, o Governo Federal precisaria investir mais recursos para o *“transporte de qualidade para nossas crianças, porque o dinheiro que vem , é... tipo: a gente gasta cerca de duzentos por cento a mais do que vem do transporte escolar”*.

A crítica feita pelo entrevistado (G9) se refere aos recursos insuficientes destinados aos municípios pelo Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) que, em sua percepção, não atenderiam às demandas reais da rede pública de ensino de Valença do Piauí:

[...] o governo federal lança a propaganda: ó, os municípios tem dinheiro pra transporte escolar. Então tem que transportar, quando você chega no município (...) na minha época eu recebia cerca de quinze mil reais e eu gastava cerca de quarenta mil reais com transporte escolar. Então, tudo isso sobrecarrega o município, né. Aí o governo federal paga uma pequena parcela e aí a população te cobra.

A população fica te cobrando e a gente quer prestar um bom serviço, mas acaba impossibilitado, tendo que fazer alguns manejos ali tirar de outros locais que não viriam, que não vem recurso pra tá cobrindo, tanto na merenda como no transporte escolar. (Entrevistado G9).

Como se sabe, o PNATE objetiva a transferência financeira e automática aos entes federados, sem necessidade de convênio, para que estes realizem o transporte escolar dos alunos da Educação Básica residentes na zona rural. O repasse dos recursos é feito mediante combinação do número de alunos informados pelo Censo Escolar anterior e o valor *per capita* definido anualmente pelo FNDE.

Chamou-nos a atenção, na fala do entrevistado, os gastos com transporte escolar à época em que foi prefeito da cidade. Assim, no intuito de melhor compreender os dados relatados pelo entrevistado, recorreremos ao quadro de despesas das Leis Orçamentárias Anuais de Valença do Piauí, referentes aos anos 2013 a 2015 e sistematizados nas tabelas 11 e 12, a seguir:

**Tabela 11 – Detalhamento das despesas dos recursos do PNATE recebidos pelo município de Valença do Piauí de 2013 a 2015**

Discriminação da despesa	2013	2014	2015
Material de consumo	R\$ 4.630,00	--	R\$ 1.000,00
Outros serviços e Terceiros Pessoa física	R\$ 40.218,00	--	R\$ 1.000,00
Outros serviços e Terceiros Pessoa jurídica	R\$ 1.157,00	--	R\$ 142.000,00
Equipamentos e material permanente	R\$ 300,00	--	R\$ 1.000,00
Total gasto	R\$ 46.305,00	R\$115.000,00	R\$ 145.000,00

Fonte: LOA de Valença do Piauí (2013-2015), elaboração do autor.

Analisando a Tabela 11, é possível observarmos a evolução dos recursos federais transferidos ao município de Valença do Piauí nos primeiros anos de implementação do Programa Mais Educação. Os dados expostos, na referida tabela, permitem-nos afirmar que houve incremento de recursos financeiros oriundos do PNATE para o município; entretanto, expressivamente inferior ao financiamento municipal do transporte escolar, conforme se observa na tabela seguinte:

**Tabela 12 – Detalhamento das despesas do programa municipal do transporte escolar no município de Valença do Piauí de 2013 a 2015**

<b>Discriminação da despesa</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Material de consumo	R\$ 1.000,00	--	R\$ 5.000,00
Outros serviços e Terceiros Pessoa física	R\$ 50.000,00	--	R\$ 73.000,00
Outros serviços e Terceiros Pessoa jurídica	R\$ 200.000,00	--	R\$ 322.000,00
Equipamentos e material permanente	R\$ 149.000,00	--	R\$ 300.000,00
<b>Total gasto</b>	<b>R\$ 400.000,00</b>	<b>R\$ 200.000,00</b>	<b>R\$700.000,00</b>

Fonte: LOA de Valença do Piauí (2013-2015), elaboração do autor.

Ao estabelecermos comparação entre o montante de recursos federais recebidos e os gastos municipais com transporte escolar expressos, constatamos a disparidade existente no financiamento investido pelos dois entes federados. Os valores informados nas LOAs de Valença do Piauí confirmam o que disse o entrevistado (G9) sobre a irrisória participação do governo federal no financiamento do transporte escolar, por meio do programa PNATE.

Moura (2015) destaca que, apesar de se constituir avanço a definição de fatores para repartição dos recursos do PNATE, ainda é reduzida a participação do Governo Federal no financiamento do transporte escolar. Em seu ponto de vista,

A palavra "apoio" incorporada à sigla do Pnate, confirma o caráter suplementar do governo federal no financiamento do transporte escolar, cabendo aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios arcarem com recursos adicionais para garantir a todos os estudantes o acesso à escola. (p.51).

O estudo da referida autora, que analisou a política de financiamento e de atendimento do transporte escolar dos estudantes das escolas públicas municipais de Teresina nos anos de 2012 e 2013, também revelou os gastos expressivos com a condução de alunos na zona rural e urbana da capital, evidenciando, ao mesmo tempo, a baixa representatividade dos recursos federais recebidos pelo município no custeio desse transporte.

De acordo com relatório da SEMEC a que tivemos acesso, no ano de 2012, foram investidos pela gestão municipal cerca de R\$ 21. 032.542,00 (vinte

e um milhões, trinta e dois mil, trezentos e quarenta e dois reais) na complementação do transporte escolar dos estudantes da rede municipal. Da parte do Governo Federal, foram transferidos ao município cerca de R\$ 755.428,04 (setecentos e cinquenta e cinco mil, quatrocentos e vinte e oito reais e quatro centavos). O relatório informou ainda que o transporte escolar atendia, naquele período, “uma demanda diária de 8.171 alunos de 53 unidades escolares na zona rural e 13.700 de 78 escolas na zona urbana” (TERESINA, 2012). Essa vultosa despesa realizada no referido ano, como afirmou Moura (2015), justificou-se ainda em razão dos pagamentos realizados pela prefeitura às empresas terceirizadas que realizaram o traslado dos alunos, representando cerca de 91% dos recursos envolvidos na política.

Em outro relatório de gestão da SEMEC (2013/2016), essa secretaria informa que, no período, a média de estudantes transportados na rede municipal de ensino de Teresina foi de 9.338 alunos na zona urbana e 7.664 na zona rural, o que representou despesa de “mais de 18 milhões do Tesouro Municipal, inclusive do Fundeb, e quase 900 mil do Fundo Nacional de Educação em Transporte Escolar” (TERESINA, 2017).

Apesar de os depoimentos dos entrevistados de Teresina não aludirem aos gastos municipais com transporte escolar, estudo de autoria de um deles sinalizou a ampliação desse serviço, nos primeiros anos de operacionalização do Programa Mais Educação.

Em algumas escolas, foi necessária a reformulação da estrutura do transporte escolar devido ao aumento do número de alunos a ser transportados por turno. Dessa forma, como há um aumento da quantidade de alunos a serem transportados (os alunos que farão a atividade no contra turno), aumentou a demanda de ônibus escolares para fazer o traslado casa/escola/casa, bem como o transporte dos mesmos para os espaços onde acontecem as atividades. (COSTA, GARRIDO, ARAÚJO, 2012, p.71).

Essa declaração evidencia a ampliação do atendimento do transporte escolar em razão do Programa Mais Educação. Para os autores, a partir desse programa, aumentou-se a demanda de veículos escolares, bem como se ampliaram as rotas percorridas na cidade. Obviamente, mais ônibus e mais viagens implicam gastos, impactando no financiamento do serviço pelos municípios.

Como afirmou Moura (2015), a rede pública de ensino de Teresina, além de utilizar os recursos da complementação financeira do Governo Federal para o transporte escolar, aplicou recursos próprios no financiamento desse transporte, desta feita atendendo também alunos da zona urbana. Como bem frisou uma das entrevistadas, “trazer ônibus para a escola é uma coisa, mas cadê o recurso para manter aquele ônibus?” (entrevistada G8).

Diante da constatação anterior, é possível inferirmos que, no contexto do Programa Mais Educação, o financiamento do transporte escolar foi outra *forma de colaboração* do município de Teresina, com vistas a atender estudantes residentes nas zonas urbana e rural que precisavam se deslocar da escola para os espaços onde ocorriam atividades do programa, ao mesmo tempo que representou, segundo estudo de Moura (2015), um serviço lucrativo para os proprietários das empresas terceirizadas, ao menos no contexto por ela analisado

Em Valença do Piauí, pressupomos que o município também colaborou com a oferta do transporte escolar aos alunos participantes do Programa Mais Educação; contudo, não é possível afirmar que o aumento dos gastos municipais com transporte escolar teve relação direta com a operacionalização desse programa.

Como visto, o financiamento do transporte escolar, considerado um desafio para alguns de nossos entrevistados, é questão que carece ser revista nas responsabilidades intergovernamentais em educação, sobretudo pensando nos municípios com finanças limitadas. Nesse sentido, cabe chamar a atenção da colaboração da União nessa questão, já que esse transporte, em muitas realidades, é condição para acesso e permanência de estudantes na escola, sobretudo na zona rural.

Na discussão da temática educação em tempo integral, essa questão também é pertinente e urgente, se considerarmos a existência de propostas educacionais que incentivam a circulação e a ocupação dos estudantes em outros espaços no bairro ou na cidade. Não só a questão do transporte escolar é importante para a escola de tempo integral, como também a formação dos condutores desses veículos, que necessitam conhecer a rotina escolar dos alunos.

Ainda sobre a questão da colaboração intergovernamental no transporte escolar, cabe destacar o depoimento do ex-presidente do FNDE (G1), que reconheceu o drama vivido por muitas crianças brasileiras no trajeto de casa até à escola, quase sempre marcado por situações que colocavam em risco sua própria vida. Em seu relato, o entrevistado não perdeu a oportunidade de destacar as realizações do governo Lula na área da educação, mencionando a criação do Programa Caminhos da Escola, uma das ações do PDE, também financiado pelo FNDE. Por meio desse programa, o Governo Federal prestava assistência financeira aos entes federativos para que estes adquirissem e renovassem a frota de veículos escolares necessária ao transporte dos estudantes. Em princípio, conforme fala de G1, houve resistências de alguns prefeitos, que preferiam receber o capital financeiro ao próprio ônibus.

Nós entrávamos em contato com os prefeitos né, e dizia: “prefeito nós vimos aqui que o senhor tem, tudo mapeado, tantas crianças no meio rural e tal e a gente tem aqui pro senhor cinco ônibus e tal”, e tinha prefeito que dizia: “eu não quero, eu quero dinheiro”, “não, eu tô lhe dando o ônibus, a chave do ônibus entregue na porta”, “não, não, eu quero dinheiro”, “pra quê que o senhor quer o dinheiro?”, “não, **porque eu é que sei o que é que eu tenho que fazer no meu município**”, e ele se negou a receber ônibus escolar( Entrevistado G1)

De acordo com o depoimento relatado, o que realmente interessava aos prefeitos, naquele contexto, era o incremento de mais recursos financeiros para atendimento do transporte escolar ou para outras demandas e não o recebimento de bens “doados” pelo Governo Federal, postura essa criticada pelo entrevistado.

Essa resposta não nos causa estranhamento, visto que consideramos ser desejo de estados e os municípios brasileiros receber mais recursos financeiros por parte da União para que possam investir na educação, buscando a superação de seus desafios educacionais. Para tanto, gestores das instâncias subnacionais sugerem mudanças no atual pacto federativo existente como forma de reverter as disparidades fiscais existentes. Nossos entrevistados também acrescentaram reflexões sobre essa questão, conforme demonstram os seguintes depoimentos:

A minha visão principal é que na realidade **existem dois problemas importantes para serem considerados na questão do regime de colaboração do Brasil quando se trata de municípios**. O primeiro

deles é que **o município hoje é responsável no ponto de vista constitucional pela a entrada das crianças no sistema educacional** (desde a primeira infância, a educação infantil e, enfim, o fundamental) **e a grande maioria dos municípios hoje tem poucas condições técnicas e até de recursos pra fazer isso de uma maneira correta.** E aí, é, há, né, a minha consideração é de que **os estados teriam que apoiar mais a, os municípios, sobretudo os municípios pequenos na área de educação infantil e na área de alfabetização.** Isso não é uma realidade pra todos os estados. Na realidade, até por conta da questão do financiamento existe uma tendência é, digamos inercial de que o estado cuide da sua rede de ensino Fundamental II, por exemplo, e ensino médio; e os municípios cuidem das suas redes, Fundamental I e Educação Infantil (Entrevistado G5).

O que foi que aconteceu depois da constituição de 1988? [...] aconteceu o desmonte dela **passando as responsabilidades para os estados e os municípios, seja na educação, na saúde, na assistência social, no trânsito, na segurança pública, enfim. Se transferiu muitas dessas responsabilidades para os municípios sem o financiamento correspondente.** E isso acontece até hoje. Se diz muita vezes que um determinado projeto que nasce aparentemente de Brasília, mas tem contribuição no resto do país inteiro é do governo federal; não é. Se considerar o financiamento, a mão de obra, a gestão, o trabalho que se dá para organizar o sistema local, seja ele qual for, de educação e saúde [...]. **Isso custa muito mais aos municípios, regra geral, do que ao governo federal.** (Entrevistado G6).

Na verdade, **o regime de colaboração, ele só tá mesmo ainda no papel, sabe?** De fato, a gente não encontrou ainda esse feedback não. [...] Gente, **o regime de colaboração vai melhorar em tudo, todo o processo educacional do Brasil, ele vai melhorar. Mas ele ainda não chegou até os municípios.** Existe muito aquela questão no papel. (Entrevistado G8)

Eu costumava dizer, ainda quando gestor, nas reuniões das nossas associações dos municípios, **se não mudarem essas regras, é, de pacto entre a União e os Estados e os municípios, a tendência nesses municípios e também nesses Estados entrarem em falência [...]. Então é preciso ter essa nova visão, sabe, de pacto entre os municípios para que assim os municípios possam andar com as próprias pernas e respirar melhor.** (Entrevistado G9).

Os relatos dos entrevistados (ex-gestores municipais) mencionaram problemáticas relativas ao pacto federativo vigente no território nacional, sobretudo em relação ao financiamento das políticas sociais assumidas pelos municípios.

Como abordamos no primeiro capítulo desta tese, a partir da Constituição Federal de 1988, o município passou a ser reconhecido como ente federativo autônomo, compondo um federalismo tripartite. No entanto, após a aprovação da Carta Constitucional, aos governos municipais foram transferidas outras responsabilidades na gestão de políticas sociais, sem a correspondente receita

fiscal necessária para esses investimentos (desconcentração). Os depoimentos dos entrevistados G5, G6 e G8 aludem a essa questão, advertindo sobre os custos municipais para o atendimento de suas responsabilidades educacionais.

A fala do ex-secretário de Educação de Teresina (G5) demonstra preocupação com a situação de muitos municípios, que, responsabilizados constitucionalmente pelo acesso de crianças às primeiras etapas da educação escolar, carecem de condições técnicas e financeiras para assegurar plenamente essa competência administrativa. Para tanto, acrescenta ele, caberia apoio dos Estados para o enfrentamento dessa questão, especialmente no nível da Educação Infantil e no apoio ao processo de alfabetização nos municípios de menor arrecadação fiscal. Continuando sua reflexão, o entrevistado citou o caso do Ceará, que o considerou como exemplo no que se refere ao regime de colaboração em educação.

Conforme abordamos em um dos capítulos desta tese, a experiência da colaboração intergovernamental no Ceará foi resultado de um processo de rupturas no modelo de gestão educacional operada por governos alinhados à reforma gerencial do Estado. Nesse sentido, o carro chefe dessa política – PAIC – ao mesmo tempo que significou responsabilização aos municípios pelos resultados na alfabetização de crianças, representou em caso de êxito, em boa imagem da educação municipal e no compromisso de seus gestores educacionais. A proposta de atrelar mais repasses do ICMS aos resultados educacionais também seduziu prefeitos interessados no recebimento de mais recursos para seu município, muito embora seja possível questionar se essa verba adicional foi gasta efetivamente na educação.

Consideramos válida a opinião do entrevistado G5, ao requerer maior participação do Estado na educação municipal; entretanto, entendemos que, na cultura política de nosso país, tal ação quase sempre se condiciona às **'boas relações'** intergovernamentais ou ainda ao alinhamento político-partidário entre as instâncias subnacionais.

As relações intergovernamentais entre os gestores municipais e estaduais, no contexto do programa federal em discussão, também foi mote de interrogação aos entrevistados. Nesse sentido, interessou-nos saber sobre o nível de interação entre as Secretarias de Educação (estadual e municipais) na

operacionalização do Programa Mais Educação. Sobre essa questão, responderam os entrevistados

Olha! Assim, nós, nós sempre tivemos [...] uma relação bastante cordial com a Secretaria de Educação do Estado, né? É, mas, é, pela as próprias características da rede municipal de Teresina, né, é... essa parceria se dava em outras áreas, por exemplo, Educação Infantil, a gente tinha uma parceria forte porque foram municipalizadas várias escolas nesse mandato do Dr. Sílvio, de 2005 a 2010. Então, especificamente em relação ao Mais Educação, era um acordo direto da prefeitura com o Governo Federal através do FNDE que repassava os recursos. É, e assim, a maioria desses recursos eram repassados direto para as escolas, não passava nem na secretaria. (Entrevistado G5).

Não teve participação, nem intermediação. A rede municipal de educação de Teresina tem o seu sistema de educação próprio e ela fez a sua adesão individual e... passou a implementar de acordo com as estratégias delineadas pelo ministério e as delineadas internamente individualmente... mas se fazia um trabalho conjunto no sentido de que a política era a mesma, tanto pra rede estadual como pra rede municipal; então sempre as coordenadoras das redes sentavam, discutiam a implantação, a implementação... (Entrevistada G4).

Tinha uma pessoa da Secretaria de Educação do Estado que era a coordenadora, a professora Alzira, eu acho que era professora, mas ela dava suporte nessa fase para tirar as dúvidas, sabe. Obviamente, às vezes, a gente ia até ela, né, mas se a gente precisasse também ela se colocava à disposição, sabe? A gente tinha esse suporte. (Entrevistada G4).

No primeiro momento não... mas depois.. porque no momento não teve assim aquela informação, aquela dedicação do estado, eu acho que até porque, questão de busca também daqui da questão de quem estava na época não teve assim.. a gente não ouviu falar ... num suporte... numa busca.. um suporte do estado, posteriormente sim, mas, no primeiro momento não, era tudo na escura. (Entrevistada G7).

Analisando esses depoimentos, verificamos que, no contexto de implementação do Programa Mais Educação, gestores de Valença do Piauí necessitaram de apoio ou mesmo de assistência técnico-operacional da Secretaria Estadual de Educação para realização desse programa. Ainda segundo a fala da ex-secretária municipal de Educação, o suporte dado pela coordenadora estadual do referido programa acontecia por intermédio da UNDIME, que organizava formações para os gestores municipais em Teresina.

Em relação à Secretaria Municipal de Educação da capital, conforme os entrevistados, não ocorreu intermediação mediante assistência técnico-operacional por parte da gestão estadual, mesmo porque as dúvidas ou questões

foram tratadas diretamente com o Ministério da Educação. No entanto, houve interação entre as respectivas secretarias, nas atividades de formação do Programa Mais Educação.

Segundo Moura (2012), com a implantação do Programa Mais Educação, em 2008, os municípios reconheceram a necessidade de formação continuada para os profissionais envolvidos com este programa. Assim, no período de 2010 / 2011, a Universidade Federal do Piauí iniciou a formação continuada de professores comunitários, técnicos das secretarias e gerências de ensino, supervisores e/ou coordenadores pedagógicos e gestores escolares dos municípios participantes do PMEd. Esse curso de extensão de 60 horas, contudo, não foi suficiente para atender a demanda de interessados. Assim, para a autora, mediante parceria harmônica entre universidade, secretaria estadual e secretarias municipais de educação, ofertou-se mais um curso de atualização aos profissionais que participaram da formação continuada anterior.

Em nossa leitura, a autonomia da coordenação municipal do Programa Mais Educação em Teresina – em relação à assistência técnica da secretaria estadual de educação – também se explica pelas participações frequentes nos seminários nacionais organizados em Brasília, pelo MEC, nos quais eram repassadas informações gerais sobre o programa. Soma-se a isso a participação dessa coordenação como membro no Comitê Territorial de Políticas Públicas em Educação Integral do Piauí. Toda essa (in) formação obtida pela coordenação municipal auxiliou até mesmo outros gestores municipais a compreenderem melhor o programa.

[...] eu recebi várias vezes aqui na secretária, pessoas de outros municípios... fui a outros municípios, e na... nos encontros que a gente tinha é... em Brasília, que as vezes ia uma representante desses municípios a gente percebia que eles estavam, apesar de estar lá no encontro, mas eles estavam ainda à margem de algumas questões, então a gente procurava se ajudar ali, nas entrelinhas mesmo. (Entrevistada G4).

Ainda de acordo com a entrevistada G4, as principais dúvidas demandadas por coordenadores do PMEd de outros municípios estavam relacionadas a questões operacionais. Perguntas como “*posso fazer isso? Eu posso usar um recurso pra isso? Como é que eu faço isso? Como é que eu faço aquilo?*” eram feitas à coordenação municipal do Programa em Teresina.

Complementa a entrevistada que, algumas vezes, eram levantadas até mesmo questões mais locais, não abordadas pelo MEC por se referirem à autonomia e à própria gestão municipal: *“elas vinham conversar, dialogar, bebendo na fonte aqui de Teresina, tentando ver o como que a gente já estava fazendo, para poder implementar lá”* (Entrevistada G4).

Pelos depoimentos apresentados, podemos inferir que a Secretaria Municipal de Educação de Teresina, em certos momentos, prestou assistência técnica aos gestores de outros municípios que estavam iniciando o PMEd em sua rede de ensino. A esse respeito, nos questionamos sobre a funcionalidade dos manuais operacionais divulgados anualmente pelo MEC: Será que esses documentos não foram suficientes para esclarecer aos gestores a materialização do programa, sobretudo em relação ao financiamento? Ou as questões locais – incluindo ainda as possíveis dificuldades inerentes às funções ocupadas por pessoas nem sempre qualificadas para tal – também podem ter influenciado o processo de implantação da política?

Sobre essa questão, nossos entrevistados em nível federal reconheceram a existência das relações de interesse político-partidárias e as tentativas de beneficiamento político; porém, enfatizaram que sob orientação do então Ministro da Educação - Fernando Haddad (PT), tais práticas eram desautorizadas. Em sua fala, um dos entrevistados (G1) afirmou que nas resoluções publicadas, a distribuição dos recursos seguia critérios republicanos.

O depoimento do ex-presidente do FNDE entrevistado também corrobora com o ex- coordenador nacional da educação integral no período, pois em sua opinião, em nenhum momento ocorreu indicação, interferência ou insinuação da parte do ministro “que beneficiasse X, Y, Z. A palavra de ordem sempre era: nós temos que ser republicanos e pensar no país como um todo”. (entrevistado G2).

Apesar dos entrevistados mencionados admitirem a inexistência de interferências políticas no contexto do Programa Mais Educação, relato do ex-secretário estadual de educação evidenciou que o alinhamento político e partidário do governo estadual ao governo federal facilitou a implementação de políticas educacionais no estado. Em sua opinião, a secretaria estadual de educação possuiu “uma boa relação, não só por causa de participarmos do mesmo projeto político partidário, mas realmente por é... termos uma

concordância básica nos termos das linhas gerais da política é... educacional” (entrevistado G3).

Em estudo de sua autoria, o entrevistado reconhece que “o fato de no período 2002-2010 o estado ter um governo comprometido com o mesmo projeto político do governo federal contribuiu para a melhor articulação federativa e, em consequência, melhores resultados” (MEDEIROS, 2014, p.35). Acrescentamos ainda que a amizade entre o governador Wellington Dias e o presidente Lula também ajudou o Piauí a conseguir mais recursos.

Essa afinidade política entre o governador e o presidente, por exemplo, foi reiterada em depoimento do próprio Lula, em um palanque de comício, em campanha eleitoral anterior à sua prisão.

Não seria possível a gente fazer o que foi feito no estado do Piauí, se a gente não tivesse esse índio como governador do estado do Piauí. Quando eu era presidente da república, ele nunca ia a Brasília de segunda feira ou terça, ele só chegava lá de sexta feira à tarde, para dizer assim pra mim: olha presidente eu tô aqui, eu vou ficar o final de semana aqui. Será que o senhor poderia me atender uns cinco minutos? E aí como a minha relação com ele era de amizade, não era só de governador e presidente, eu pensava que ele ia levar uma cajuína para mim beber, ele levava era um catatau de projeto para pedir dinheiro para o governo federal para gente poder ajudar o estado do Piauí. (PRIMEIRO PROGRAMA: TIME DO POVO, 2016, grifos nossos).

O relato do ex-presidente petista evidencia as relações amistosas entre o governador Wellington Dias e o presidente Lula. Relewa ainda a estratégia do mandatário estadual para encontro com o presidente, com a finalidade de busca por recursos para o Piauí, quiçá burlando a agenda institucional da presidência.

Consideramos que a situação enunciada expõe uma das facetas das relações intergovernamentais na cultura política brasileira: a mesma orientação político-partidária com o governo federal, sobretudo, o estabelecimento de relações pessoais com a figura do presidente, resultou em atenção especial às demandas do governo estadual. Nesse sentido, inferimos que, se a influência política não ocorreu com o Programa Mais Educação, na opinião dos entrevistados (G1 e G2), provavelmente pode ter ocorrido em outros programas ou iniciativas federais no território piauiense.

Dito isso, passamos as considerações finais sobre este estudo.

## “COLABORAÇÕES” FINAIS

### **Cidade Negra A estrada**

*Você não sabe o quanto  
eu caminhei  
Pra chegar até aqui  
Percorri milhas e milhas  
antes de dormir  
Eu não cochilei  
Os mais belos montes  
escalei  
Nas noites escuras de  
frio chorei, ei, ei  
ei ei ei.. uu..  
A Vida ensina e o tempo  
traz o tom  
Pra nascer uma canção  
Com a fé o dia-a-dia  
Encontrar solução  
encontrar solução  
Quando bate a saudade  
Eu vou pro mar  
[...]*

Esse trecho de uma composição musical retrata momentos e sentimentos vividos durante o percurso do doutorado. O título *estrada* expressa, em meu caso particular, os deslocamentos aéreos e terrestres realizados ao longo de quatro anos, entre os estados do Rio de Janeiro, do Ceará e do Piauí.

*Estradas* indicam não apenas os caminhos percorridos, mas também o que ainda precisarei percorrer, seja conduzindo projetos pessoais ou profissionais. *Estradas* direcionaram-me a seguir caminhos mais curtos e transitáveis na busca de respostas para os questionamentos delineados em nossa investigação; *Estradas* por onde passei e ultrapassei os obstáculos postos no meio do caminho; *Estradas* percorridas que me ensinaram a complexidade das questões envolvendo as pessoas, o mundo, a vida em geral. Apesar dos espinhos, dos tombos que levei e dos sustos, resisti e busquei forças para relatar nesse momento do trabalho. Assim, aprendi que o labor da pesquisa se assemelha, em parte, a uma viagem de férias a um lugar desconhecido, onde nem sempre se pode encontrar o que desejamos; às vezes, imprevistos e surpresas acontecem, escapando ao nosso planejamento.

O presente estudo nos permitiu compreender que o debate sobre a educação em tempo integral pode ser ainda mais problematizado, a partir de questões educacionais mais amplas. Temas que integram o campo político-administrativo, como federalismo, municipalização, sistema nacional de educação, financiamento, regime de colaboração, necessitam de aprofundamento por parte dos pesquisadores, em seus estudos.

A partir das reflexões realizadas em passagens desta tese, constatamos que a história da educação brasileira em tempo integral revela momentos de protagonismo - ora do Governo Federal, ora das instâncias subnacionais, quase sempre resultando em ações intergovernamentais isoladas e desarticuladas, inviabilizando, portanto, a construção dessa educação como política pública estatal e de abrangência nacional.

Os dois primeiros capítulos deste trabalho se propuseram a problematizar esses temas no âmbito do debate da educação integral em tempo integral. Na primeira parte, focalizamos como a organização territorial, política e administrativa de um país produz efeitos nas relações intergovernamentais, posteriormente na elaboração de políticas públicas. Na segunda parte, abordamos os impasses na regulamentação do regime de colaboração e os arranjos educacionais perpetrados por algumas instâncias governamentais, movimentos sociais e empresariais no debate sobre a questão.

Como vimos no terceiro capítulo, a temática da educação em tempo integral, por muitos anos, não foi tratada como questão prioritária pelo Governo Federal, mesmo com a repercussão de iniciativas locais. As primeiras tentativas começaram na década de 1990, com a criação de programas e, sobretudo, de instituições escolares que buscaram difundir, dentre outras ações, a escola de tempo integral, embora para um público seletivo. Consideramos programas como Minha Gente e PRONAICA, que deram origem aos CIACs e CAICs, respectivamente, como as primeiras tentativas concretas daquele governo, visando à construção de uma rede de escolas de tempo integral por todo o país. Esses projetos tiveram como referência o ideário de Anísio Teixeira e Darcy Ribeiro sobre a escola de tempo integral, consideradas como o centro do processo educativo para as camadas populares.

Em síntese, podemos dizer que tanto o projeto dos CAICs como as escolas CIEPs foram referências concretas, utilizadas como fundamento para a

elaboração do Programa Mais Educação, como nos afirmou em entrevista o ex-coordenador da educação integral do MEC. Em seu depoimento, disse-nos que, bem antes de 2007, já tinha conversado com o secretário da antiga SEPESPE, professor Cleto de Assis, sobre o modelo dos CAICs, além de relatar que foram realizadas visitas aos CIEPs, no Rio de Janeiro.

Na contemporaneidade, os projetos de ampliação da jornada, na realidade brasileira, na perspectiva da educação integral, são concebidos sob outra lógica, muitos deles assentados em diferentes concepções político-pedagógicas. Há experiências que desenvolvem atividades apenas no espaço intraescolar, como também, preferencialmente fora dele, utilizando outros espaços da cidade; algumas contemplam todos os alunos e séries da escola, outras estabelecem critérios pedagógicos (nível e problemas de aprendizagem) e sociais (vulnerabilidade social) para o atendimento em tempo integral, a exemplo do Programa Mais Educação.

Embora estudos demonstrem o efeito indutor deste programa, no que se refere à ampliação de matrículas em tempo integral é preciso considerar também a injeção de recursos pelo Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério (FUNDEB), bem como o fortalecimento de determinadas políticas locais, que foram decisivas para a construção de caminhos para uma política pública de educação integral no país.

Projetos, experiências e mesmo políticas governamentais foram criadas e mantidas pelo Poder Público municipal e pelo estadual, em alguns casos, sem o devido suporte financeiro complementar da União. Assentadas em diferentes concepções sobre educação integral e(m) tempo integral, as iniciativas encaminhadas pelas instâncias subnacionais se basearam no modelo clássico de escola de tempo integral. Em sua grande maioria, as atividades aconteciam nas dependências da escola, utilizando espaços existentes, como sala de aula, biblioteca, quadra de esportes, laboratórios.

No que se refere à questão do pacto federativo, sobretudo relacionado ao campo educacional, ressaltamos, em um dos capítulos, que a institucionalização do Sistema Nacional de Educação e, ainda, a materialização dos planos decenais (nacional, estadual, distrital e municipais), na perspectiva de garantia do atendimento à educação obrigatória no país (DOURADO, 2013), constituem-se em desafios para a educação brasileira. Em tempos de redução da estrutura

administrativa do Estado, como observamos na atual conjuntura política e econômica brasileira, parece-nos que, possivelmente, essas questões ficarão em um plano secundário.

A discussão sobre as relações intergovernamentais realizada nos capítulos teóricos anteriores a este serviu-nos de referência para questionarmos os possíveis compromissos assumidos pela gestão municipal na operacionalização do Programa Mais Educação. Em princípio, ressaltamos que entendemos essas relações como intenções, ações e movimentos interativos entre os diferentes entes federativos no que se refere à educação pública nos municípios pesquisados. Nesse sentido, em atendimento aos objetivos da presente pesquisa, buscamos, por meio das entrevistas, as responsabilidades assumidas por esses municípios, na operacionalização do programa federal em destaque.

Com este estudo, demonstramos que ocorreu colaboração dos municípios pesquisados quando da implementação do Programa Mais Educação; entretanto, de modo diferenciado. No município de Valença do Piauí, apoiando-se nos dados empíricos coletados, verificamos que a contrapartida municipal ao programa federal foi essencialmente a disposição de recursos humanos, complementação da merenda escolar e o transporte dos alunos participantes, além de destinação de verba específica, disposta na lei orçamentária anual. Apesar dos investimentos do Governo Federal via Programa Mais Educação, especificamente nesse município, praticou-se uma **colaboração dependente**, efeito da sedução financeira ensejada pelo referido programa.

Em Teresina, a materialização da colaboração aconteceu por meio também da complementação da alimentação escolar, do transporte dos alunos, do pagamento de gratificação aos professores comunitários, da contratação de profissionais auxiliares para as cozinhas escolares, bem como a estruturação destas, além da utilização de recursos próprios do tesouro municipal para o financiamento dessas ações em escolas selecionadas pela SEMEC.

A partir das análises realizadas, evidenciamos que, na rede municipal de ensino de Teresina, as ações do PMEd acomodaram as iniciativas em desenvolvimento na própria rede, a exemplo do programa Escola Aberta e outros projetos sócioeducacionais locais que foram criados. Nesse sentido, aspectos ensejados pelo programa em estudo, como oferta de atividades diversificadas,

contraturno escolar, professores comunitários, utilização de espaços extraescolares já eram familiares para a gestão educacional da capital, conhecimentos esses que minimizaram diversos problemas de natureza administrativa e operacional.

A atuação da equipe de coordenação também fez diferença na gestão do programa federal em estudo, no município de Teresina. Conforme extraído das análises, a experiência adquirida por este grupo no Programa Escola Aberta somada à participação em eventos nacionais e locais, e a inserção do referido grupo nos comitês territoriais repercutiram positivamente na gestão local do PMEd. Efeito disso foi a assistência técnica prestada pela coordenação municipal aos gestores de outros municípios piauienses que estavam iniciando o programa em suas redes de ensino.

Em referência a Valença do Piauí, acreditamos que o programa foi novidade, embora não possamos dizer o mesmo no que diz respeito à finalidade da educação em tempo integral, já que, nesse município, se edificou uma escola CAIC que possuía essa proposta de educação.

Como se verificou, as legislações do Estado e dos municípios piauienses analisados, raramente mencionam a questão da educação em tempo integral em seus artigos. De fato, referências literais alusivas à temática são encontradas nos planos de educação, por ocasião da meta 6, ensejada no PNE 2014-2024. Em relação à Constituição Estadual e às Leis Orgânicas desses mesmos municípios, observamos que o capítulo da educação nada aponta em termos concretos para a materialização dessa concepção educacional.

Conforme já é de nosso conhecimento, a elaboração de programa educacional por parte de um ente federativo carrega uma concepção própria acerca do entendimento do termo *política*. Ademais, sua formulação fundamenta-se em uma visão de Estado (aqui inclusa a educação em geral e a escola, em particular) e sua materialização depende da infraestrutura da instância administrativa a qual está vinculada, sobretudo de seu potencial financeiro, bem como do movimento de correlação de forças entre as frações de classe de uma sociedade (POULANTZAS, 1980).

Em nossa leitura, repensar o pacto federativo brasileiro requer a superação da cultura política que caracteriza as relações intergovernamentais **estritamente** marcadas por interesses políticos partidários. Entendemos que

esse aspecto típico da *pequena política* pouco contribui para a democracia em nosso país. Em verdade, esse tipo de política só atrapalha a gestão pública governamental, afetando, principalmente, as frações de classe oponentes aos grupos dominantes politicamente.

Nossas impressões sobre as imersões feitas por lugares desconhecidos até então nos possibilitaram, deste modo, refletir sobre questões diversas, como gestão pública, políticas federais, relações intergovernamentais, financiamento da educação e controle social dos recursos públicos, entre outros. Muitos são os desafios enfrentados pelos municípios, especialmente aqueles de menor arrecadação tributária.

Em relação à gestão pública, ainda perduram entraves relacionados à cultura do patrimonialismo, indicações políticas, rotatividade em cargos administrativos, organização e conservação de documentos oficiais, passando pela ineficiência na publicidade de informações municipais – nos referimos ao portal da “transparência”. No que se refere às políticas federais, quase sempre essas se iniciam pelas capitais ou cidades de grande porte, alcançando em etapas posteriores, os municípios menores ou de pouco “prestígio político”. Sobre as relações intergovernamentais, estas continuam baseadas em afinidades<sup>110</sup> político-partidárias ou em interesses de grupos econômicos. Já em relação ao financiamento da educação e ao controle social dos recursos públicos, aspectos igualmente desafiadores, entendemos que, para além da precária divulgação à sociedade, também falta participação maior dessa sociedade no acompanhamento dos gastos públicos, embora tenhamos conselhos específicos para tal. Caberia, a nosso ver, uma maior atenção aos recursos ditos “carimbados”, quase sempre vulneráveis a arranjos dos poderes Executivo e Legislativo.

Escrevemos esta tese em momento difícil da história política brasileira, marcada por lastimáveis episódios: a) destituição de uma presidenta eleita democraticamente pelo voto popular, em 2016; b) casos de corrupção envolvendo o alto escalão do Governo Federal, resultando, por exemplo, na prisão de um ex-presidente da República; c) contrarreformas sociais aprovadas

---

<sup>110</sup> Relatamos que numa de nossas entrevistas, fomos cumprimentados por um político estadual que estava em campanha eleitoral na cidade. Em outro momento, foi necessário remarcar uma de nossas entrevistas, em razão de uma reunião de uma das participantes de nossa pesquisa com a Fundação Lemann.

pelo governo interino de Michel Temer; d) crise fiscal de Estados e Municípios, levando à precarização dos serviços básicos de educação, saúde, segurança pública, assistência social, saneamento básico; d) eleição de um militar aposentado, crítico aos partidos e às políticas da esquerda, apoiado por frações liberais e conversadoras do país.

Confesso, intimamente, ao leitor que me considero feliz por publicar esta tese aos meus pares, à universidade pública e à sociedade brasileira em geral; entretanto, digo-lhes que me sinto aflito por não saber, ao certo, o que virá adiante, com as ações do atual Governo Federal.

Nesse contexto de incerteza, tememos que nossas ideias e nossas discussões tornem-se obsoletas, utópicas até demais, por acharem secundária e desnecessária a regulamentação, por lei complementar, do regime de colaboração, ou por acreditarem que a educação em tempo integral é desnecessária, por retirar das famílias o direito à convivência com os filhos e, que, portanto, não faz sentido à criança e ao adolescente passar mais tempo na escola.

Como aspecto recorrente na história política de nosso país, observamos, no contexto governamental atual, a descontinuidade das políticas (sociais) mediante justificativas diversas, dentre elas, finalidades educacionais e viabilidade financeira. Assim, o Programa Mais Educação foi descaracterizado e, de certo modo, extinto, como também aconteceu anteriormente com o projeto dos CAICs e, em nível estadual, com os CIEPs, descaracterizando-os e remodelando-os ao gosto da política de cada governo sucessor.

Não cabe aqui aprofundar a discussão sobre os usos desses equipamentos escolares como propaganda política, mesmo porque compreendemos, em princípio, que a produção eleitoreira de políticas ou programas educacionais visando à sustentação política de um governo configura-se, portanto, como uma das facetas marcantes das relações intergovernamentais, em especial, em uma forma de organização federativa competitiva, na qual as tensões e as disputas pelo poder são dinâmicas constantes. Desse modo, aventamos, apoiando-nos em dados empíricos, que a criação dos CAICs, durante a década de 1990 e a implementação e a ampliação do Programa Mais Educação, nos anos 2000, seguirem essa tendência, cuja materialização esteve relacionado com práticas da pequena *política*.

Pensando na questão federativa na educação (em tempo integral), é urgente demandarmos do Poder Público, sobretudo a instância federal, a elaboração de uma política permanente de financiamento que impacte positivamente o direito à educação de qualidade para milhões de brasileiros e, ao mesmo tempo, minimize as desigualdades educacionais características de Estados e municípios brasileiros. Nessa perspectiva, urge a necessidade de mobilização social junto aos parlamentares para a prorrogação e reformulação do FUNDEB, ampliando a participação financeira da União, bem como a busca por outras fontes de financiamento da educação. Caso contrário, estados e municípios em situação de problemas fiscais continuarão desenvolvendo o que chamamos anteriormente de *colaboração dependente*, ou ainda, incentivando o que denominamos de *colaboração infiltrada* em suas redes/sistemas de ensino.

Em síntese, entendemos que a questão do financiamento público eclode como ingrediente principal na discussão das formas de colaboração intergovernamental, especificamente – em nosso caso – na educação em tempo integral. Sem financiamento, como sabemos, não há como se fazer política, particularmente em municípios que, por não possuírem arrecadação tributária própria, se tornam dependentes de transferências federais e estaduais. Dentro desse contexto, o debate acerca do sistema nacional de educação, ancorado no regime de colaboração, articula –se como a questão cerne do pacto federativo em educação.

Em relação ao Programa Mais Educação, a *indução* desejada pelo MEC foi favorecida pela *sedução* aos municípios e as escolas que recebiam um montante de recursos financeiros quando da adesão ao predito programa. No entanto, esse tipo de indução não foi suficiente para a construção da política de tempo integral em vários lugares do país, a exemplo de Valença do Piauí.

Por fim, finalizamos essa tese cientes de que o debate sobre a questão federativa na educação brasileira continua, sobretudo, no tempo que se anuncia, com a ascensão ao governo presidencial conservador e neoliberal.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. Associativismo territorial para a cooperação intergovernamental. In: ABRUCIO, F.L; RAMOS, M.N. (orgs.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

\_\_\_\_\_. RAMOS, M.N. (orgs.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera (Org.). **O Público e o Privado na Educação**: interface entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005. p. 137-154.

AFFONSO, Rui Brito Alvares. A Federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, Rui Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALCÂNTARA, Alzira Batalha. Pacto federativo, educação e participação: **uma República de todos?** Tese de doutorado. UFF: Programa de Pós-Graduação em Educação, 2016.

ALGEBAILLE. Eveline. **Escola pública e pobreza no Brasil**: a ampliação para menos. Rio de Janeiro: Lamparina, FAPERJ, 2009.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. **Constituição, Federação e propostas para o Novo Plano Nacional de Educação**: análise das propostas de organização nacional da educação brasileira a partir do regime de colaboração. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 20 de fevereiro de 2018.

\_\_\_\_\_. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação**: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. RBPAAE - v. 28, n. 2, p. 515-531 mai/ago. 2012.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas educacionais no Brasil**: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. Edu. Soc., Campinas, v.34, n.124, p.787-802, jul-set,2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas Educacionais e Estado Federativo**: conceitos e debates sobre a relação entre município, federação e educação no Brasil. 1. ed. Curitiba: Appris, 2013.

ARAÚJO, Luiz. **O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação**. Brasília: Jornal de Políticas Educacionais, nº. 16, julho-dezembro de 2014, P.59-65.

ARGOLLO, Juliana; MOTTA, Vânia. **Arranjos de desenvolvimento da educação**: regime de colaboração de “novo” tipo como estratégia do capital para ressignificar a educação pública como direito. Universidade e Sociedade. Revista do ANDES, agosto de 2015, p.44-57.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

\_\_\_\_\_. **Relações federativas nas Políticas Sociais**. Educ. Soc., Campinas, v.23, n.80, setembro/2002, p.25-48.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas sociais no Brasil**: problemas de coordenação e autonomia. São Paulo em perspectiva, 18(2), 2004.

BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução Luis Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa, Portugal: Edições 70, 1979.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari Knopp. **Investigação qualitativa em educação: uma introdução à teoria e aos métodos**. Porto, Portugal: Porto Editora, 1994 – Coleção Ciências da Educação.

BORGES, André. Eleições presidenciais, Federalismo e Política Social. IN: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

BRASIL. **Projeto Minha Gente**: informações básicas sobre o projeto. Brasília, maio de 1992. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me001907.pdf>. Acesso em 29 de Março de 2017.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento da Educação**: Relatório 1992-1994. Ministério da Educação e do Desporto. Apresentado na Conferência Internacional de Educação, 44ª. sessão. Genebra: Outubro de 1994. Disponível em <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me000646.pdf>. Acesso em 28 de Abril de 2016.

\_\_\_\_\_. MEC/SEPESPE. **Programa nacional de atenção integral à criança e ao adolescente- PRONAICA**: concepção geral. — Brasília: 1994a. (Série Documentos Básicos, nº2.)

\_\_\_\_\_. Ministério da Administração e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.

\_\_\_\_\_. **Auditorias do Tribunal de Contas da União**. Vol. 1, n. 2 (1998) -. — Brasília: TCU, 1998. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054052.PDF>. Acesso em 05 de Abril de 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: mensagem presidencial / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2003. Disponível em <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/ppa/2005/elaboracao/projeto-de-lei/420-ppa-revisao-1-volume-2-pdf>. Acesso em 13 de Abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. - Brasília: MP, 2007. Disponível em [http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015\\_ppa\\_2008\\_mespres.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-1/2008/081015_ppa_2008_mespres.pdf). Acesso em 13 de Abril de 2017.

\_\_\_\_\_. Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas. Ministério da Educação, Brasília, s/d.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação/ Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. **Educar, uma tarefa de todos**: compartilhando espaços de cidadania e recriando a educação integral. Fernanda Severo (org.) Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Portaria Normativa Interministerial n° 17**, de 24 de abril de 2007. Institui o Programa Mais Educação, que visa fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2007a

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 7.083**, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Parecer n° 09**. Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica. Aprovado em 30 de Agosto de 2011.

\_\_\_\_\_. BRASIL. Ministério da Educação. Gestão **Intersectorial no Território**. Brasília: MEC, SECAD, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Educação integral**: texto referência para o debate nacional. Brasília: MEC, SECAD, 2009a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Rede de Saberes Mais Educação**. Brasília: MEC, SECAD, 2009b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Mais Educação**: impactos na educação integral e integrada.. Relatório final de pesquisa. Brasília, DF: MEC/SEB, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005**, de 24 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 de jun. 2014.

\_\_\_\_\_. **RELATÓRIO S/Nº**, de 2015. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. Avaliação de Políticas Públicas (Resolução nº 44, de 2013). Educação Integral (Programa Mais Educação). Disponível em ARQUIVO\_PORTAL\_CE\_817-Comissao-Permanente-CE20160314%20(5). pdf Acesso em 29 de Março de 2017.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Empresários, o governo do PT e o desenvolvimentismo**. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, vol.21, n.47, pp.21-29. Acesso em 16 de março de 2019.

CAMINI, Lúcia. **Política e gestão educacional brasileira**: uma análise do plano de desenvolvimento da educação/plano de metas compromisso todos pela educação (2007-2009). 1ª ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013.

CANÁRIO, Rui. **Territórios educativos e políticas de intervenção prioritária**: uma análise crítica. Perspectiva, Florianópolis, v. 22, n. 01, p. 47-78, jan./jun. 2004. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/download/10082/9308>, Acesso em 25 de Maio de 2017.

CANTUÁRIO, Valquíria Macêdo. **O processo de implementação da escola pública de tempo integral no Piauí**. Dissertação de Mestrado. Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2017.

CARA, Daniel. **Municípios no pacto federativo**: fragilidades sobrepostas. Retratos da escola. Esforce. – v.6, n.10, jan./jun.2012.

CARARO, Marlene de Fátima. **O Programa Mais Educação e suas interfaces com outros programas sociais federais no combate à pobreza e à vulnerabilidade social**: intenções e tensões. Tese de Doutorado. Vitória, ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2015.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política**. 4 ed. Campinas (SP): Papyrus, 1994

CASSINI, Simone Alves. **Federação e educação no Brasil**: A atuação do poder legislativo nacional para a regulamentação do regime de colaboração. Dissertação de Mestrado. Vitória, ES: Universidade Federal do Espírito Santo, 2011.

\_\_\_\_\_. **Associativismo Territorial na Educação**: Novas configurações da Colaboração e Cooperação Federativa. Tese (Doutorado em Educação)- Universidade Federal do Espírito Santo, 2016.

\_\_\_\_\_. ; Andreas Nascimento. A indução federal nas políticas educacionais: a questão da colaboração e da coordenação federativa. In: ARAÚJO, Gilda Cardoso de; RODRIGUES, Rodrigo Ferreira. **Federalismo e Políticas Educacionais**: entre velhos dilemas e novos desafios. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018.

CAVALIERE, A. M. V. **Escola de educação integral**: Em direção a uma educação escolar multidimensional. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

\_\_\_\_\_. **Tempo de escola e qualidade na educação pública**. In Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1015-1035, out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Escolas de tempo integral versus alunos em tempo integral**. Em Aberto, v.22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009.

\_\_\_\_\_. Educação Integral como “política especial” na educação brasileira. In: COELHO, Lígia Martha (org.) **Educação Integral**: História, Políticas e Práticas. Rio de Janeiro: Rovellet, 2013.

\_\_\_\_\_. As zonas de educação prioritária francesas: repercussões e paralelos no Brasil. IN: MAURÍCIO, Lúcia Velloso (org.) **Tempos e espaços escolares**: experiências, políticas e debates no Brasil e no Mundo. 1. ed. Rio de Janeiro: Ponteiro: FAPERJ, 2014.

\_\_\_\_\_. **Escola pública de tempo integral no Brasil**: filantropia ou política de estado? Educação e Sociedade, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1205-1222, out./dez., 2014a.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2010. – (Biblioteca da educação. Série 1 – Escola, v.16.).

COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. Formação continuada do professor e tempo integral: uma parceria estratégica na construção da educação integral. In: COELHO, L. M. C. C.; CAVALIERE, A. M. V. (Orgs.). **Educação brasileira e(m) tempo integral**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 133-167.

\_\_\_\_\_. História (s) de educação integral. In: MAURÍCIO, Lúcia Velloso. (org). **Educação integral em tempo integral**. Em Aberto, Brasília, v. 22, nº 80, 200., p. 83-96.

\_\_\_\_\_. **Alunos no Ensino Fundamental, ampliação da jornada escolar e Educação Integral**. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n. 45, p. 73-89, jul./set. 2012. Editora UFPR.

\_\_\_\_\_. (org). **Educação Integral**: História, Políticas e Práticas. Rio de Janeiro: Rovellet, 2013.

\_\_\_\_\_. **Formação Continuada do professor e tempo integral**: uma parceria estratégica na construção da educação integral. In: COELHO, Lígia Martha da C. & CAVALIERE, Ana Maria V. (orgs). Educação brasileira e (m) tempo integral. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

\_\_\_\_\_. Integração escola-território: “saúde” ou “doença” das instituições escolares? In: MAURÍCIO, Lúcia Velloso (org.) **Tempos e espaços escolares:** experiências, políticas e debates no Brasil e no Mundo. 1. ed. Rio de Janeiro: Pontepio: FAPERJ, 2014.

\_\_\_\_\_; HORA, Dayse Martins; ROSA, Alessandra V. do Nascimento. Alunos em tempo Integral como política focal: e a educação integral? In: BITTENCOURT, Jane; THIESEN, Juarez da Silva; MOHR, Adriana(orgs.) **Projetos formativos em educação integral:** investigações plurais. Florianópolis: NUP/CED/UFSC,2015.

\_\_\_\_\_.; CAVALIERE, A. M. V. (Orgs.). **Educação brasileira e(m) tempo integral.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2002. p. 133-167

\_\_\_\_\_.; CAVALIERE, Ana Maria Villela; (orgs.). **Pesquisas sobre Educação Integral:** História, Políticas e Práticas. Curitiba: Editora CRV, 2017.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação 2014-2024- meta 06:** estratégias para qual tempo e para qual projeto de sociedade? Revista Educação e Cultura Contemporânea, v. 13, n. 33, 2016. Disponível em: <http://periodicos.estacio.br/index.php/reeduc/article/view/2433/1274>. Acesso em 28 de junho de 2017.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Boletim CNM:** Municípios em colapso. Brasília: Agosto de 2015.

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. **Federalismo e relações intergovernamentais:** implicações para a reforma da educação no Brasil. Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 112, p. 729-748, jul.-set. 2010. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 07 de Abril de 2017.

COSTA, Valdeney Lima da. **Mais Tempo na (de) escola:** estudo sobre as experiências de ampliação da jornada escolar em Russas, CE. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

COSTA, Leônia Eulálio Dantas Luz; BARBOSA, Silvy Suzane Ribeiro. O Programa Mais Educação nas escolas públicas da rede estadual do Piauí: experiências de Educação Integral em processo de construção. In: CARVALHÊDO, Josânia Lima Portela; ARAUJO NETO, Gerson Albuquerque. **Reflexões acerca da Educação Integral.** Teresina: EDUFPI, 2012.

COSTA, Reginaldo da Silva; GARRIDO, Regina Silva; ARAÚJO, Maria Eliane Santos Araújo. O Programa Mais Educação na rede pública municipal de educação de Teresina: caminhos percorridos, desafios a vencer. IN: CARVALHÊDO, Josânia Lima Portela; ARAUJO NETO, Gerson Albuquerque. **Reflexões acerca da Educação Integral.** Teresina: EDUFPI, 2012.

COSTA, Régis Eduardo Coelho Argüeles da. **Escola Municipal, poder e Estado: O Programa Mais Educação em Duque de Caxias.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

\_\_\_\_\_. A ampliação da jornada escolar e o terceiro setor: o CENPEC em ação. In: COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa; CAVALIERE, Ana Maria Villela; (orgs.). **Pesquisas sobre Educação Integral: História, Políticas e Práticas.** Curitiba: Editora CRV, 2017.

\_\_\_\_\_. **A ampliação da jornada escolar e o terceiro setor: a atuação do CENPEC.** Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 43, n. 2, p. 401-414, abr./jun. 2018.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político.** Rio de Janeiro- RJ: Civilização brasileira, 2012.

CRISPIM, Ruth Irene Cláudio. **Avaliando possíveis impactos do “Programa Mais Educação” no rendimento do ensino fundamental no Estado do Piauí.** Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2016.

CRUZ, Rosana Evangelista da. **Banco Mundial e Política Educacional: o Projeto Nordeste para a Educação Básica e seus desdobramentos no Piauí.** Teresina: EDUFPI, 2005.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e educação: Um pacto a se rever.** Revista Retratos da Escola, Brasília, v.6, n.10, p.65-78, jan/jun.2012.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e Democracia no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 1995.

CUNHA, Célio da; GAUDIO, Ana Paula de Siqueira; BRITO, Renato de Oliveira. **Murílio Hingel: um mestre-escola no MEC.** In: CUNHA, Célio da (coord.), *et al.* O MEC pós-Constituição. Brasília: Liber Livro, 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Legislação educacional brasileira.** 2 ed. Rio de Janeiro: DP&A,2002. (O que você precisa saber sobre).

CURY, Carlos Roberto Jamil. **A questão federativa e a educação escolar.** In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. **Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no sistema nacional de educação.** Trabalho encomendado GT 05 – Estado e Política Educacional. Florianópolis: 37ª. Reunião Nacional da ANPED, 2015.

DAVIES, Nicholas. **Os procedimentos adotados pelo Tribunal de Contas (TC) do Piauí para a verificação das receitas e despesas vinculadas à educação.** Educ. Soc., Campinas, v. 31, n. 110, p. 93-111, jan.-mar. 2010.

Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v31n110/06.pdf>. Acesso em 14 de março de 2019.

\_\_\_\_\_. **O financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988 e suas alterações até abril de 2018**. FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 8, 2018. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.17648/fineduca-2236-5907-v8-83538>. Acesso em 11 de fevereiro de 2019.

DINIZ JÚNIOR, Carlos Antônio. **Comitês Territoriais de Educação Integral: das ideias ao texto**. Dissertação de Mestrado em Educação. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2007.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à Educação Básica**. Educ. Soc., Campinas, v.34, n.124, p.761-785, jul-set.,2013..

FERREIRA, Elisa Bartolozzi. Políticas educativas no Brasil no tempo da crise. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade; FERREIRA, Elisa Bartolozzi. **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

FERRETTI, Celso João. **Só a educação salva**: o projeto Minha Gente e a política educacional brasileira. Em Aberto, ano10, n.50751, abr./set., 1992.

FILGUEIRA, Júlio Cesar Monzú; PERIM, Gianna Lepre; OLIVEIRA, Amauri Aparecido Bássoli de. Apresentação. IN: OLIVEIRA, Amauri Aparecido Bássoli de; PERIM, Gianna Lepre (orgs). **Fundamentos pedagógicos do Programa Segundo Tempo**: da reflexão à prática. Maringá: Eduem, 2009.

FINEDUCA. **Nota 01/2016** - A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de Educação 2014-2024. Disponível em: [http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/NotaFINEDUCA\\_01\\_2016.pdf](http://www.fineduca.org.br/wp-content/uploads/2019/01/NotaFINEDUCA_01_2016.pdf). Acesso em 15 de Março de 2019.

FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. IN: AFFONSO, Rui Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, F. L. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: Os Casos dos Sistemas de Saúde, de Assistência Social e de Educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA Carlos Aurélio Pimenta. (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2013, v., p. 361-386.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira metade do século XXI**. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 46 jan./abr. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n46/v16n46a13>. Acesso em 04 de Maio de 2017.

GADOTTI, Moacir. **Educação integral no Brasil**: inovações em processo. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

GANZELI, Pedro. **Regime de colaboração e Plano Nacional de Educação**: política de Estado ou política de Governo. In: MARTINS, Angela Maria [et al.]. Políticas e Gestão da Educação: desafios em tempos de mudança. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

GODOI, Eliane Baltazar; BREYER, Eliana A. M. M. A experiência do ADE Noroeste Paulista. In: ABRÚCIO, L.F.; RAMOS, M. N. (Orgs.). Regime de colaboração e associativismo Territorial: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo. Fundação Santillana, 2012.

GOMES, Alberto; DINI, Renzo. **Os centros de Educação Integral do município de Curitiba**. Brasília: INEP, 1994. (Série Inovações Educacionais, 5).

GOUVEIA, Andréa Barbosa. **Políticas educacionais e a qualidade na educação básica**: a centralidade do regime de colaboração. In: SILVA, Roberto R. D. da. [et al.] (orgs.). Políticas contemporâneas de escolarização no Brasil: uma agenda investigativa. Curitiba, PR: CRV, 2014.

GUARÁ, Isa Maria. **É Imprescindível Educar Integralmente**. Cadernos CENPEC, São Paulo, n. 2, p. 15-24, 2006.

GUILARDUCCI, Raphael Henrique Mota. **Indução em políticas federais de educação em tempo integral e sua materialização na rede municipal de São João Del Rei**. Dissertação (Mestrado em Educação)- Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2019.

HINGEL, Murílio. **O PRONAICA** - proposta, destruição e ressurreição. IN: COELHO, Lígia Martha. C.C & CAVALIERE, Ana Maria Villela (orgs.). Educação brasileira e (m) tempo integral. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

IASI, Mauro. Política, Estado e Ideologia na trama conjuntural. São Paulo: ICP, 2017.

INOJOSA, Rose Marie. **Intersectorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, Mar./Abr.1998, p. 35-48. Disponível em: [bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/7698/6271](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/7698/6271), Acesso em 24 de maio de 2017.

JORNAL DO BRASIL. Collor faz 20 CIEPs até Dezembro. Rio de Janeiro: 25 de maio de 1991. Disponível em <http://memoria.bn.br>. Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

JUNQUEIRA, Luciano Antônio Prates; INOJOSA, Rose Marie; KOMATSU, Suely. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil**: a experiência de Fortaleza. XI Concurso de Ensayos del CLAD "El Tránsito de la Cultura Burocrática al Modelo de la Gerencia Pública :

Perspectivas, Posibilidades y Limitaciones”. Caracas, 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>, Acesso em 24 de Maio de 2017.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **Descentralização e intersetorialidade**: a construção de um modelo de gestão municipal. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, nov./dez.1998, p. 11-22. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7696/6269>, Acesso em 24 de Maio de 2017.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LECLERC, Gesuína de F.E.; MOLL, Jaqueline. **Programa Mais Educação**: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação integral e em tempo integral. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, n.45, p.91-110, jul./set.2012. Editora UFPR.

LUCE, Maria Beatriz; SARI Marisa Timm. O regime de colaboração na educação do Rio Grande do Sul. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: **combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D.A.: **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas [Reimpr.]. São Paulo: E.P.U., 2012. (Temas básicos de educação e ensino).

MINAYO, Maria Cecília de Sousa. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed. São Paulo: HUCITEC Editora, 2013.

MARQUES, Rosa Maria; MENDES, Áquila. **Servindo a dois senhores**: as políticas sociais no governo Lula. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. 1 p. 15-23 jan./jun. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n1/v10n1a03.pdf>. Acesso em 25 de Abril de 2017.

MARTINS, André Silva – **“Todos pela educação”**: o projeto educacional de empresários para o Brasil século XXI. 31ª. Reunião Anual da ANPED: GT 09 – Trabalho e educação Caxambu, MG, 2008. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt09-4799-int.pdf>. Acesso em 03 de Maio de 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011. Coleção Políticas Públicas de Educação.

MAURÍCIO, Lúcia (org.). **Educação Integral e tempo integral**. Brasília: Em aberto, v. 22, n. 80, p. 121-134, abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **O olhar sobre a educação em tempo integral**: o que mudou em 10 anos? Cadernos de Pesquisa em Educação, v. 42, p. 69-90, 2015.

\_\_\_\_\_. **Condições e interesses pela educação em tempo integral no Brasil.** Revista Educação e Cultura Contemporânea, v. 13, n. 33, 2016.

MEDEIROS, A.J. A Educação no Estado do Piauí: Lições de uma experiência. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira de; SILVA, Maria Abádia da. Políticas Públicas de Educação na América Latina: **Lições aprendidas e desafios.** Campinas,SP: Autores Associados, 2011.

\_\_\_\_\_. (org.). **Piauí 2000-2013.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2014.

MELLO, Guiomar Namó de; SILVA Rose Neubauer da. **O que pensar da atual política educacional.** Em Aberto, Brasília, ano 10, n.50/51, abr./set 1992.

MENEZES, Janaina S. S. **Educação em tempo integral:** direito e financiamento. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, nº 45, jul- set/2012.

MOLL, **Caminhos da educação integral no Brasil:** direito a outros tempos e espaços educativos. Porto Alegre-RS: Penso, 2012.

\_\_\_\_\_. A construção da educação integral no Brasil: aportes do Programa Mais Educação. In: COELHO, Lígia Martha (org.) **Educação Integral:** História, Políticas e Práticas. Rio de Janeiro: Rovel, 2013.

\_\_\_\_\_. Reflexões acerca da educação para a superação da extrema pobreza: desafios da escola de tempo completo e de formação integral. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil sem miséria** / Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patrícia Vieira da Costa. – Brasília: MDS, 2014.

MONTAÑO, Carlos. **O terceiro setor e a questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 4 ed. São Paulo, 2013.

MOURA, Ana Paula Monteiro. **A política do transporte escolar na rede pública municipal de educação de Teresina.** Dissertação de Mestrado. Teresina: Universidade Federal do Piauí, 2015.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Determinantes das mudanças no conteúdo das propostas educacionais no Brasil dos anos 90: Período Itamar Franco. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley Neves (org.) **Educação e política no limiar do século XXI.** 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.(Coleção educação contemporânea).

NEVES, **A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI.** Germinal: Marxismo e Educação em Debate. Londrina, PR, v.1, nº 2, p.97-111, jan 2010.

NUNES, Clarice. **Centro Educacional Carneiro Ribeiro:** concepção e realização de uma experiência de educação integral no Brasil. In: MAURÍCIO,

Lúcia (org.). Educação Integral e tempo integral. Brasília: Em aberto, v. 22, n. 80, p. 121-134, abr. 2009.

OLIVEIRA, C.; GANZELI, P. **Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação.** Educ. Soc. vol.34, n.125, pp. 1031-1047 [online]. 2013.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Mudanças na organização gestão do trabalho na escola. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação.** Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2002.

\_\_\_\_\_. Política educativa, crise da escola e a promoção de justiça social. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade; FERREIRA, Elisa Bartolozzi. **Crise da Escola e Políticas Educativas.** Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

OLIVEIRA, R. P; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade.** Brasília: UNESCO. 2010.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização do ensino no Brasil. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade de.(org.) **Gestão Democrática da Educação: desafios contemporâneos.** 11. ed. Petrópolis: Editora Vozes,2015.

PARNAÍBA. **Lei Complementar nº 030, de 20 de Dezembro de 2013.** Dispõe sobre a Ratificação do Protocolo de Intenções, firmado entre os municípios de Bom Princípio do Piauí, Buriti dos Lopes, Caraúbas do Piauí, Cajueiro da Praia, Caxingó, Luís Correia, Cocal, Cocal dos Alves, Ilha Grande, Murici dos Portelas e Parnaíba, com a finalidade de constituir o Consórcio Regional de Desenvolvimento da Planície Litorânea Piauiense, no s termo s da Lei Federal nº11. 1 07, de 6 de abril de 20 05 , visando à solução dos problemas comuns e o desenvolvimento da região e dá outras providências . Diário Oficial do Município, Ano XV, nº.1221 de 20 de Dezembro de 2013.

PARO Vitor Henrique. **Escola de Tempo Integral: Desafio para o ensino público.** São Paulo: Cortez - Autores Associados, 1988.

PEREIRA, João Márcio Mendes. **As ideias do poder e o poder das ideias: o Banco Mundial como ator político-intelectual.** Revista Brasileira de Educação, vol. 19, núm. 56, 2014, pp. 77-100.

PEREIRA, Sofia Laurentino Barbosa; NASCIMENTO, Maria do Socorro RODRIGUES, João Victor de Sousa. **Compatibilização entre territórios de desenvolvimento e instâncias de gestão regionais.** Teresina: Fundação CEPRO, 2017. Disponível em: [http://www.cepro.pi.gov.br/download/201712/CEPRO21\\_42341bfc90.pdf](http://www.cepro.pi.gov.br/download/201712/CEPRO21_42341bfc90.pdf). Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

PEREZ, Teresa; PANICO, Roberta; GONGRA, Paulo. Implementando Arranjos de Desenvolvimento da Educação. In: ABRÚCIO. L.F.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo Territorial: arranjos de desenvolvimento da educação.** São Paulo. Fundação Santillana, 2012.

PERRUDE, Marleide Rodrigues da Silva. **Política Educacional e inclusão social**: um estudo dos programas de ampliação da jornada escolar. Tese de Doutorado. Campinas, SP: Universidade Estadual de Campinas, 2013, 429 p.

PETRAS, JAMES. Brasil: Capitalismo extrativo e o grande retrocesso. **Revista Praia Vermelha**: estudos de política e teoria social. jan./jun. 2013, v.23, n° 1. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Serviço Social/UFRJ.

PIAUI. **Constituição do Estado do Piauí**, 1989.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 5.101** de 23 de novembro de 1999. Dispõe sobre o sistema de ensino do Estado e dá outras providências. Teresina: CEE-PI, 1999.

\_\_\_\_\_. **Parecer nº 054** - orienta os Municípios do Piauí sobre a organização de seus Sistemas de Ensino e dá outras providências. Teresina: CEE-PI, 2004.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 13.457**, de 18 de dezembro de 2008. Institui, no âmbito da Secretaria de Educação e Cultura, os Centros Estaduais de Tempo Integral, e dá outras providências. Teresina, PI, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 6.733**, de 17 de Dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual-PEE e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **O IDHM dos municípios do Piauí por território de desenvolvimento**. Teresina: Fundação CEPRO, 2016. Série Inclusão Social, nº 1. Disponível em: [http://www.cepro.pi.gov.br/download/201702/CEPRO20\\_5e483dee73.pdf](http://www.cepro.pi.gov.br/download/201702/CEPRO20_5e483dee73.pdf) Acesso em 13 de fevereiro de 2019.

PINHEIRO, F. P.S. Z. **Programa Mais Educação**: Uma concepção de Educação Integral. 2009. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-graduação em Educação – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2009.

PINTO, José Marcelino de Resende. Federalismo e o financiamento da educação básica. In: MARTINS, Angela Maria [et al.]. **Políticas e Gestão da Educação**: desafios em tempos de mudança. Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

\_\_\_\_\_. **O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988**: 30 anos de mobilização social. Educ. Soc., Campinas, v. 39, nº. 145, p.846-869, out.-dez., 2018. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v39n145/1678-4626-es-es0101-73302018203235.pdf>. Acesso em 14 de Março de 2019.

POCHMANN, Márcio. Políticas públicas e situação social na primeira década do século XXI. In: SADER, Emir. (org.) **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p.145-156. Disponível em [http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10\\_ANOS\\_GOVERNOS.pdf](http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GOVERNOS.pdf). Acesso em 18 de janeiro de 2019.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRIMEIRO PROGRAMA: TIME DO POVO, 2016. **Programa de governo do candidato Wellington Dias**, eleições 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=A6RslqufThw>. Acesso em 06 de fevereiro de 2019.

INSTITUTO POSITIVO. **Revista Colaboração**, ano 1, nº 1 e 2. s/d.

RAMOS, M. N.; Arranjos de Desenvolvimento da Educação. In: ABRÚCIO. L. F.; RAMOS, M. N. (Orgs.). **Regime de colaboração e associativismo Territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo. Fundação Santillana, 2012.

REGIMENTO DA SEDUC/PI, s/d. Disponível em: <http://www.seduc.pi.gov.br/secretaria.php?pg=2&ti=Regimento>. Acesso em 15 de Março de 2017.

RESENDE, Fernando. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. In: LIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

RIBEIRO, Darcy. Balanço crítico de uma experiência educacional. IN: RIBEIRO, Darcy. **Carta'**: falas, reflexões, memórias/ informe de distribuição restrita do Senador Darcy Ribeiro, nº15, Brasília: Gabinete do senador, 1995.

\_\_\_\_. **O livro dos CIEPs**. Rio de Janeiro: Bloch, 1986.

RIBEIRO, Raimunda Maria da Cunha. **O princípio da gestão democrática e sua aplicação no ensino público no Piauí**. Revista Retratos da Escola, Brasília, v. 12, n. 24, p. 529-542, nov./dez. 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/889/pdf>. Acesso em 07 de Fevereiro de 2019.

RODRIGUES, Marli de Fátima; BRANDALISE, Mary Ângela. **Escolas especiais e visão classista**. Ponta Grossa: Editora UEPG, 1998.

ROCHEX, Jean-Yves. Vinte e cinco anos da política de educação prioritária na França: especificidade incerta, resultados insatisfatórios. IN: MAURÍCIO, Lúcia Velloso (org.) **Tempos e espaços escolares**: experiências, políticas e debates no Brasil e no Mundo. 1. ed. Rio de Janeiro: Ponteio: FAPERJ, 2014.

ROSA, Alessandra Victor do Nascimento. **Pesquisando a Relação Educação Integral e(m) Tempo Integral e Currículo no Brasil – período 2000-2012**: O que revelam as pesquisas de mestrado e doutorado? Tese (Doutorado em Educação). Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica – Rio de Janeiro, 2016.

SADER, Emir. A construção da hegemonia pós-neoliberal. In: SADER, Emir. (org.) **Dez anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: FLACSO, 2013, p.135-144. Disponível em [http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10\\_ANOS\\_GVERNOS.pdf](http://flacso.redelivre.org.br/files/2015/03/10_ANOS_GVERNOS.pdf). Acesso em 18 de janeiro de 2019.

SALES, Luís Carlos; SALES E SILVA, Magna Jovita Gomes de. **A Movimentação das Matrículas no Ensino Fundamental no Estado do Piauí**. Educação & Realidade, Porto Alegre, v. 38, n. 4, p. 1283-1301, out./dez. 2013. Disponível em: [http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade), Acesso em 16 de Maio de 2017.

\_\_\_\_\_; CRUZ, Rosana Evangelista da. **O financiamento da educação no Plano Estadual de Educação do Piauí: inventariando um processo**. In: Anais FINEDUCA- eixo: políticas de financiamento da educação básica e superior. 2017. Disponível em: <http://www.fineduca.org.br/anais-fineduca/educacao-atual/eixo-politicas/>. Acesso em 09 de fevereiro de 2019.

SARI, Marisa Timm. **Desafios à organização dos sistemas municipais de ensino no Brasil: elementos constitutivos, colaboração federativa e qualidade da educação**. In: SOUZA, Donald Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. *Sistemas Educacionais: concepções, tensões e desafios*. São Paulo: Edições Loyola, 2015.

SAVIANI, Dermeval. **Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios**. Educação & Sociedade, ano XX, nº 69, Dezembro/99. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n69/a06v2069.pdf>. Acesso em 04 de Maio de 2017.

\_\_\_\_\_. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SANTOS, Kleber Montezuma Fagundes dos. **Município onde os pobres aprendem: o caso de Teresina**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas). Universidade Federal do Piauí, 2017.

SEDUC. Unidade de Planejamento (UPLAN). Teresina: 2016. (mimeo).

SEGATTO, Catarina Ianni. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de Educação: uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental/ Catarina Ianni Segatto - 2015**. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/13542>. Acesso em 15 de Fevereiro de 2019.

\_\_\_\_\_; ABRUCIO, Fernando Luiz. **A cooperação em uma federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros**. Revista Brasileira de Educação v. 21 n. 65 abr.-jun. 2016.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci e os novos embates da filosofia da práxis**. 3ª edição, revista e ampliada. Aparecida, SP: Editora Ideias & Letras, 2006.

SENA, Paulo. A concretização do regime de colaboração. In: ARAÚJO, Gilda Cardoso de; RODRIGUES, Rodrigo Ferreira. **Federalismo e Políticas Educacionais**: entre velhos dilemas e novos desafios. Campos dos Goytacazes, RJ: Brasil Multicultural, 2018.

SILVA, Bruno Adriano Rodrigues. **Interesses, dilemas e a implementação do Programa Mais Educação no município de Maricá (RJ)**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

\_\_\_\_\_. **A predominância da vertente “alunos em tempo integral” nas discussões sobre o tema da educação integral em tempo integral**. Revista Brasileira de Educação, v. 22, n. 71, 2017.

\_\_\_\_\_. **A Concepção Empresarial da Educação Integral e(m) Tempo Integral**. Educação & Realidade, Porto Alegre, 2018, p.1-20.

SILVA, Jamerson Antonio de Almeida; SILVA, Katharine Ninive Pinto. **Educação Integral no Brasil de hoje**. Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

SHIROMA, Eneida; MORAES, Maria Célia Marcondes de; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

\_\_\_\_\_, ; EVANGELISTA, Olinda. **Estado, Capital e Educação**: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. Revista Educação e Fronteiras On-Line, Dourados/MS, v.4, n.11, p.21-38, mai./ago. 2014. Disponível em <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/4359>. Acesso em 16 de Maio de 2017.

SHIROMA, Eneida Oto; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (org.) **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011.

SOARES, Maria de Freitas. Educação Integral: tecendo a história a luz das experiências desenvolvidas no contexto brasileiro. In: CARVALHÊDO, Josânia Lima Portela; ARAUJO NETO, Gerson Albuquerque. **Reflexões acerca da Educação Integral**. Teresina: EDUFPI, 2012.

SOBRINHO, José Amaral. **Plano Decenal de Educação para todos: perspectivas**. Em Aberto, Brasília, ano 13, n.59, jul./set. 1993. Disponível em [file:///C:/Users/COMPAQ/Downloads/1908-1970-1-PB%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/COMPAQ/Downloads/1908-1970-1-PB%20(2).pdf). Acesso em 04 de maio de 2017.

\_\_\_\_\_; PARENTE, Marta Maria de Alencar. **CAIC**: solução ou problema? texto para discussão nº 363. Brasília: IPEA, 1995.

SOUSA, Celina. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988**. Rev. Sociol. Política, Curitiba, 24, p.105-121, jun.2005.

SOUZA, Paulo Renato. **A revolução gerenciada: educação no Brasil 1995-2002**. São Paulo: Prentice Hall, 2005.

SOUZA, Antônio Lisboa Leitão de. Estado e Educação pública: tendências administrativas e de gestão. IN: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e Gestão da Educação**. Belo Horizonte: Editora Autêntica, 2002.

SOUZA, Donaldo Belo et all. **Regime de colaboração e educação em tempo integral no Brasil**. Cadernos de Pesquisa, v.47, n. 164, p.540-561, 2017.

VIEIRA, Sofia Lerche **Política Educacional em tempos de transição (1985-1995)**. Brasília: Plano Editora, 2000.

\_\_\_\_\_; FARIAS, Isabel Maria Sabino. **Política Educacional no Brasil: introdução histórica**. Brasília: Plano Editora, 2003.

\_\_\_\_\_. Educação básica no Ceará: construindo um pacto colaborativo. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (orgs.). Educação e Federalismo no Brasil: **combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação não é privilégio**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1977.

TERESINA. **LEI Nº 3058**, de 19 de Dezembro de 2001. Institui o Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Prefeitura municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de gestão**. Teresina: 2010.

\_\_\_\_\_. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de atividades da secretaria municipal de educação: janeiro a novembro de 2012**. Teresina: 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal nº 4379**., de 26 de junho de 2015. Dispõe sobre o Plano Municipal de Educação de Teresina – PME e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do Município de Teresina**. revisada e atualizada até a Emenda nº 27/2016, publicada no Diário Oficial do Município nº 1.993, de 19/dez/2016.

\_\_\_\_\_. Prefeitura municipal. Secretaria Municipal de Educação. **Ensino e aprendizagem com foco na qualidade: relatório de gestão 2013-2016**. Teresina: UPJ produções, 2017.

VALENÇA DO PIAUÍ. **Lei municipal. N°1.118**, de 30 de novembro de 2009. Institui o Sistema Municipal de Educação de Valença do Piauí e dá outras providências, 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal n°1.180**. Estima a receita e fixa a despesa do município de Valença do Piauí para o exercício financeiro de 2013 e dá outras providências, 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei municipal n°1.128**, de 22 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação-PME do município do Piauí dá outras providências.

### **Sites Consultados**

<https://www.fnnde.gov.br/>

<https://ibge.gov.br/>

<https://www.mec.gov.br/>

<http://movimentocolabora.org.br/>

<https://pmt.pi.gov.br/>

<https://www.seduc.pi.gov.br/>

## **APÊNDICE I – Roteiro das entrevistas**

### **Roteiro da entrevista para Ex-coordenador da Educação Integral-MEC**

1. Qual sua trajetória profissional no MEC?
2. Qual era o conhecimento que vocês tinham sobre o Projeto dos CAICs? Esse programa foi referência pra pensar o Programa Mais Educação?
3. Em sua leitura o que foi o Programa Mais Educação?
4. Analisando alguns documentos que foram publicados pelo MEC, sobretudo os cadernos pedagógicos do Mais Educação, encontramos referências aos termos “política pública indutora”, “ação indutora” e “indução”. Qual foi o entendimento da equipe do MEC sobre esses termos?
5. A concepção do Programa Mais Educação como política indutora de educação integral, foi também na perspectiva de incentivar estados e municípios a encabeçarem esse projeto, a também fazerem a sua parte?
6. Você recebeu visita de prefeitos, de deputados federais interessados em carrear mais verbas ou ações em benefício do município?
7. Qual era a relação do MEC com os municípios? Qual o papel das secretarias estaduais nesse processo?
8. Ocorreu rejeição no contexto de adesão ao programa em razão de questões político-partidárias?
9. Quais parcerias foram previstas entre o poder público e a sociedade civil na operacionalização do programa?
10. Em relação às parcerias, existia o trabalho voluntariado de sujeitos. Naquela época em que você esteve no ministério, ocorreu incentivo para as instituições colaborarem nesse processo?
11. Na sua leitura, quais foram os avanços percebidos com a implementação do Mais Educação na perspectiva do tempo integral?
12. Quais foram os entraves e os desafios enfrentados, à época, desde a formulação até a implementação e a atual situação do programa?
13. Se você fosse convidado novamente a compor algum cargo no ministério com o objetivo de pensar em outro programa, de alcance nacional, que trabalhasse na perspectiva da educação integral, que referenciais ou pressupostos você pensaria?

## **Roteiro da entrevista para Ex-presidente do FNDE**

1. Você poderia descrever ou comentar sobre o contexto fiscal da educação brasileira no período da sua gestão no FNDE?
2. Como você chegou a presidência do FNDE?
3. Como você compreende a questão da responsabilidade dos entes federados no financiamento da educação pública brasileira?
4. Qual seu conhecimento sobre o Programa Mais Educação?
5. Para financiar o Programa foi criando o PDDE Educação Integral. Em que contexto surgiu essa proposta?
6. Como ocorreu a relação do FNDE com as secretarias do MEC no que diz respeito a definição de valores e recursos do Programa Mais Educação?
7. Considerando as resoluções publicadas, quais foram as principais orientações do FNDE para o financiamento desse programa?
8. Em algum momento, você recebeu visita de prefeitos, de secretários, de deputados, para implementar o Mais Educação no município?
9. Como estava prevista a fiscalização dos recursos transferidos pelo FNDE às escolas que aderiam ao programa?
10. No momento da adesão era assinado um termo de compromisso com o Mais Educação. Quais foram as principais contrapartidas que o FNDE, e o próprio MEC exigiam dos estados e municípios?
11. As primeiras resoluções do FNDE definiram o que seria financiado. Você pode sintetizar quais foram esses recursos e quais fontes de financiamentos foram asseguradas para o desenvolvimento do Programa nas escolas?
12. Analisando o Mais Educação, observa-se o uso recorrente da expressão “política indutora”. Na sua visão, em que medida o financiamento do Mais Educação cumpriu com essa finalidade?
13. Você acredita na educação integral?
14. Que outros desafios você assinala em relação ao financiamento, notadamente, dos programas educacionais?

15. Como você pensa o financiamento da educação integral e de tempo integral no Brasil, considerando as distintas capacidades fiscais dos estados e dos municípios brasileiros?
16. Como você pensa a contrapartida dos municípios, particularmente os municípios mais carentes desse país?

### **Roteiro da entrevista para ex- secretário estadual de educação do Piauí**

1. Inicialmente peço que você se apresente.
2. Como foi sua relação institucional com o governo federal na época em que foste secretário estadual de educação?
3. Qual seu conhecimento sobre o Programa Mais Educação?
4. A secretaria estadual de educação forneceu algum apoio para a implementação e operacionalização do Programa Mais Educação nas escolas públicas municipais?
5. Foram realizadas parcerias entre a SEDUC e outras instituições públicas ou de organizações de interesse da sociedade civil para a implementação e operacionalização do Mais Educação nas escolas?
6. A secretaria estadual de educação intermediou a adesão do programa junto aos municípios, notadamente as redes municipais?
7. Foram observados avanços nos indicadores educacionais a partir da operacionalização do programa nas escolas?
8. Existiram desafios de natureza política para a operacionalização do programa nas redes de ensino?
9. Você acredita que a escola de Tempo Integral pode ser o caminho para a melhoria da qualidade da educação brasileira?
10. Você comentou que no período de sua gestão foi criado um órgão de interlocução com os municípios, denominado CATEM. À época, a UNDIME não realizava esse trabalho?
11. Considerando a não regulamentação do Sistema Nacional de Educação, em regime de colaboração, o que pode ser feito no sentido de efetivar

esse regime, principalmente pensando mais nos municípios mais dependentes técnica e financeiramente do Estado e da União?

12. Em sua opinião, considerando a realidade do estado do Piauí, que possui ao todo 224 municípios, de que forma o regime de colaboração em educação poderia promover a qualidade da educação desses municípios?

### **Roteiro da entrevista para ex-prefeito de Teresina**

1. Solicito que você se apresente e relate brevemente a sua trajetória como gestor municipal.
2. Em qual situação você recebeu a pasta da educação no início da sua gestão? Quais foram os desafios que você se deparou?
3. Qual foi o seu conhecimento sobre o Programa Mais Educação?
4. O programa teve um formato pré-concebido pelo Ministério da Educação, que exigia a contrapartida dos municípios, seja financeira, seja de recursos humanos, seja de infraestrutura. Naquele contexto, qual foi a contrapartida dada pelo município de Teresina para operacionalizar o programa?
5. Como você pensa outro pacto federativo de modo a ajudar os municípios, sobretudo aqueles municípios que dispõem de orçamento financeiro limitado?
6. . Você acredita que a institucionalização do regime de colaboração, pela via do sistema nacional de educação pode resultar impactos positivos para a educação municipal?
7. Considerando aspectos como diversidade e desigualdade, na sua visão, como os municípios podem estar colaborando para o desenvolvimento de programas oriundos do Governo Federal?
8. Como foi sua relação com os governos estadual e federal à época de sua gestão?
9. No contexto da sua gestão, algum parlamentar colaborou para que Teresina conseguisse mais recursos ou ações do governo federal - também em relação ao programa Mais Educação - ou não teve essa intervenção?

10. A prefeitura arcou com alguma despesa, seja m merenda, seja da reforma de alguma escola?
11. Você acredita na educação integral em tempo integral? De que forma? Como seria esse projeto na sua visão?
12. Vocês estabeleceram alguma parceria com a iniciativa privada ou com outros órgãos públicos para uso dos espaços? Houve algum convênio, alguma parceria, por exemplo, para utilizar os espaços privados?
13. Teresina, por exemplo, conseguiu continuar com essa política de educação em tempo integral (Programa Mais Educação) em nível de município?
14. Em sua opinião, quais os desafios que o município precisará enfrentar nos próximos, ou nas próximas décadas, particularmente no campo educacional?
15. Em sua gestão como prefeito, ocorreram empecilhos ou dificuldades resultantes das relações político-partidárias ou no caso de Teresina isso não aconteceu?

#### **Roteiro da entrevista para ex- secretário de educação de Teresina**

1. Inicialmente peço que nos informe o cargo que ocupaste, o período exercido e o atual vínculo profissional.
2. Qual foi seu conhecimento sobre o Programa Mais Educação?
3. Quando começou e como ocorreu a adesão e implementação desse programa nas escolas municipais?
4. Naquele contexto, o município de Teresina ofereceu contrapartida, seja ela financeira, material, estrutural, recursos humanos para implementação e operacionalização do Mais Educação?
5. Foram formalizados convênios ou assinado algum termo de compromisso para a realização das parcerias? Quais foram as orientações prescritas pelo município?

6. Foi elaborado algum documento formal legalizando essa parceria?
7. A Secretaria Estadual de Educação deu algum suporte a vocês, seja na adesão, na implementação ou no acompanhamento desse programa, prestando informações?
8. Naquele contexto, como foi o processo de contratação ou de indicação desse professor comunitário? A Secretaria Municipal deu alguma orientação para as escolas nesse sentido?
9. Você acredita na educação integral em tempo integral?
- 10.: Na operacionalização do Programa Mais Educação estava explícita a necessidade de parcerias entre as instâncias federativas na perspectiva do Regime de Colaboração. Como você entende o Regime de Colaboração e, a seu ver, como deveria ser a relação da União com os municípios, no sentido de melhorar a educação pública municipal?
- 11.No período de implementação do Programa Mais Educação, quais foram os desafios e as dificuldades enfrentadas pela gestão municipal?
- 12.Em relação aos recursos financeiros, o município forneceu alguma contrapartida financeira para a operacionalização do Mais Educação?
- 13.Esse programa, ele, de certa forma, fomentou alguma política ou programa municipal em Teresina?

#### **Roteiro da entrevista para ex- coordenadora municipal do Programa Mais Educação de Teresina**

1. Inicialmente, peço que se apresente, fale um pouco da sua função atualmente e também da função que exerceu.
2. Qual seu conhecimento sobre o programa Mais Educação?
3. Uma das ações desse programa foi a ampliação da jornada escolar para tempo integral. Em seu ponto de vista, em qual concepção educacional se pautava essa ideia?
4. Como ocorreu a implantação do Programa Mais Educação nas escolas municipais?
5. Ocorreu intermediação da secretária estadual de educação quando do processo de adesão do município de Teresina ao programa? Qual foi a

participação da SEDUC, no processo de implementação do programa na rede municipal?

6. Quais foram as contrapartidas do município nesse processo de adesão e implementação do programa Mais Educação nas escolas?
7. A prefeitura entrou com outros recursos, quero dizer, com financiamento para a manutenção do programa?
8. A coordenação municipal do programa recebeu visitas, prestou alguma consultoria, ou forneceu algum apoio para que outra rede municipal do estado aderisse e, posteriormente operacionalizasse o programa Mais Educação?
9. A coordenação municipal do programa percebeu avanços ou melhoria dos indicadores educacionais após a implementação do programa na rede municipal?
10. Em geral em Teresina, as escolas municipais funcionaram em tempo integral com o Mais Educação ou foi na perspectiva mesmo daquela jornada de turno e contra turno?
11. A rede municipal ensino realizou adaptações para implementação do programa nas escolas?
12. Quais os desafios enfrentados no processo de implementação do Programa Mais Educação nas escolas?
13. O Programa Mais Educação induziu o município de Teresina a ampliar a escola de tempo integral na sua rede municipal?
14. A secretaria municipal de educação criou algum departamento ou coordenação específica para tratar da educação de tempo integral?
15. Considerando sua inserção na gestão municipal, em sua leitura, quais desafios afetam os municípios na condução de programas federais?
16. Você acredita na Educação Integral em Tempo Integral?

#### **Roteiro da entrevista para ex- prefeito da cidade de Valença do Piauí.**

1. Inicialmente peço que você se apresente e relate brevemente sua trajetória como gestor municipal.
2. Qual foi o seu conhecimento sobre o Programa Mais Educação?

3. Naquele contexto, qual foi a contrapartida dada pelo município de Valença do Piauí para a operacionalização do programa nas escolas?
4. A prefeitura assumiu alguma despesa a partir do programa, seja na merenda, seja na reforma de espaços?
5. Essas despesas elas foram colocadas na LOA?
6. O município estabeleceu parceria com a iniciativa privada ou com outros órgãos públicos para cessão de espaços para os alunos do município para praticarem atividades do Mais Educação?
7. Como gestor, você acredita na educação integral, em tempo integral?
8. O Programa Mais Educação induziu o município a desenvolver uma política própria de educação integral em tempo integral?
9. Em sua opinião, como os municípios de pequeno porte financeiro podem colaborar com o desenvolvimento dos programas procedentes do governo federal?
10. Como foi sua relação com os governos estadual e federal no período de sua gestão?
11. No contexto de sua gestão, algum senador colaborou ou entrevistou para que Valência do Piauí conseguisse mais recursos ou mais ações do governo federal?
12. Como você recebeu a pasta da educação no início da sua gestão? Quais desafios enfrentou?
13. Como você pensaria o pacto federativo de modo a ajudar os municípios, sobretudo aqueles que dispõem de orçamento financeiro limitado?
14. Você acredita que a institucionalização do Regime de Colaboração pela via do Sistema Nacional de Educação pode resultar impactos positivos para a educação municipal?
15. Em sua opinião, quais desafios o município de Valença do Piauí precisa enfrentar nos próximos anos ou nas próximas décadas, particularmente na área educacional?

**Roteiro da entrevista para ex- secretaria municipal de educação da cidade de Valença do Piauí.**

1. Inicialmente peço que você se apresente.
2. Qual seu conhecimento sobre o Programa Mais Educação?
3. Quando e como ocorreu o processo de adesão e implementação do
4. Programa Mais Educação nas escolas municipais?
5. Naquele contexto, qual foi a contrapartida dada pelo município de Valença do Piauí para a operacionalização do programa nas escolas?
6. A secretaria municipal de educação estabeleceu alguma parceria com a iniciativa privada ou outros órgãos públicos para o uso dos espaços?
7. Foi elaborado algum documento para a formalização das parcerias?
8. Foram observados resultados positivos com a implementação do programa nas escolas?
9. A Secretaria Estadual de Educação forneceu alguma orientação ou apoio quando da adesão e implementação do programa no município?
10. A UNDIME também ajudou nesse processo?
11. A secretaria municipal de educação participou de formação sobre o programa? E os monitores?
12. A secretaria municipal de educação forneceu alguma orientação no sentido de padronizar as escolhas dos macrocampos pelas escolas?
13. Como foi realizado o processo de escolha dos professores comunitários? Essa ação ficou a cargo das escolas ou a secretaria municipal de educação repassou alguma orientação nesse sentido?
14. Você acredita na Educação Integral, em tempo integral?
15. A prefeitura assumiu alguma despesa a partir do programa, seja na merenda, seja na reforma de espaços?
16. Em algum momento a secretaria municipal de educação solicitou recurso da prefeitura para cobrir as despesas do Programa Mais Educação?
17. O que você entende sobre o Regime de Colaboração? Em sua visão, como deveria ser a relação da União com os municípios, no sentido de melhorar a educação pública municipal?
18. Como você pensa então o pacto federativo na educação?

19. No período da implementação do Mais Educação, o município recebeu visita do MEC para acompanhamento ou monitoramento do programa nas escolas?
20. Quais desafios foram enfrentados na adesão e implementação do programa nas escolas municipais?
21. O Programa Mais Educação induziu o município a desenvolver uma política própria de educação integral em tempo integral?
22. Existiu alguma tensão entre as escolas que não foram atendidas pelo Mais Educação e as escolas que ofertavam esse programa?

**Roteiro da entrevista para ex- coordenadora municipal do Programa Mais Educação de Valença do Piauí**

1. Qual seu conhecimento sobre o Programa Mais Educação?
2. Uma das ações desse programa foi a ampliação da jornada escolar para tempo integral. Em seu ponto de vista, em qual concepção educacional se pautava essa ideia?
3. Quando e como ocorreu o processo de adesão e implementação do Programa Mais Educação nas escolas municipais?
4. Ocorreu conversa com os gestores das escolas sobre a adesão ao programa ou a própria secretaria definiu?
5. Naquele momento de adesão do município de Valença do Piauí ao Programa Mais Educação, quais foram as responsabilidades assumidas pelo município? Qual foi a contrapartida do município?
6. Ocorreu intermediação da secretária estadual de educação quando do processo de adesão do município ao programa? Qual foi a participação da SEDUC, no processo de implementação do programa na rede municipal?
7. Ocorreram parcerias com a iniciativa privada, ou mesmo com a comunidade para desenvolver e manter o programa nas escolas?
8. Quais foram os recursos ou as fontes de financiamento asseguradas ou previstas para a manutenção dos programas nas escolas?
9. Foram observados avanços nos indicadores educacionais após a implementação do tempo integral proposta pelo programa?

10. A rede municipal ensino realizou adaptações para implementação do programa nas escolas?
11. Em sua visão, quais foram os desafios enfrentados na operacionalização do programa nas escolas municipais?
12. Você acredita na educação em tempo integral?



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGDEDU**  
**CURSO DE DOUTORADO EM EDUCAÇÃO**

Prezado (a) colaborador (a)

Esta pesquisa de doutorado possui como título provisório: *Regime de colaboração em programa de ampliação da jornada escolar para tempo integral no Brasil (1988-2016): indução ou sedução das municipalidades?* é desenvolvida pelo pesquisador Valdeney Lima da Costa, do Curso de Doutorado em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, sob a orientação da Profa. Dra. Lígia Martha Coimbra da Costa Coelho. Os objetivos do estudo serão: (1) Analisar o regime de colaboração em educação entre União, estado e municípios piauienses, em programas de ampliação da jornada escolar para o tempo integral, no período compreendido entre os anos 1988 a 2016, no que concerne às responsabilidades normativa, financeira, e técnico-operacional; (2) Compreender o debate sobre o regime de colaboração em educação, no período pós-constituição de 1988, assim como as discussões acerca da educação brasileira em tempo integral; (3) Analisar o regime de colaboração em educação e concepções sobre tempo integral em documentos e legislações educacionais; (4) Descrever aspectos normativos, financeiros e operacionais dos programas de educação em tempo integral formulados pelo governo federal, no período delineado; (5) Identificar os limites e os entraves para a efetivação do regime de colaboração nos programas de ampliação de jornada nas relações entre o governo federal, estadual e municípios piauienses pesquisados

A finalidade deste trabalho é contribuir para a discussão sobre as possibilidades e os desafios da materialização do regime de colaboração em educação pelos entes federados, notadamente no que diz respeito aos programas de jornada escolar ampliada.

Solicitamos a sua colaboração para concederem-nos uma entrevista, cuja duração média será de aproximadamente 40 minutos, bem como, posteriormente, solicitar sua autorização para utilização dos depoimentos na produção textual de nossa tese, ou, artigos derivados desse trabalho acadêmico.

Ressaltamos que por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo absoluto.

Informamos ainda que essa pesquisa, quando da realização da entrevista, poderá aflorar seus sentimentos e emoções, aspecto esse que será tratado com atenção, ética, respeito e confidencialidade pelo presente pesquisador,

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o (a) senhor (a) não é obrigado (a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo pesquisador (a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição (se for o caso). Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

---

Assinatura do (a) pesquisador (a) responsável

Considerando, que fui informado (a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (tese e artigos derivados). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

\_\_\_\_\_ - PI, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2018.

---

Assinatura do participante ou responsável legal

Contato com o Pesquisador (a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, entre em contato favor com o pesquisador:

(85) 986478918 (fone/watt zap), ou pelo E-mail: pedagogo.ney@gmail.com .

Contato – Comitê de Ética em Pesquisa /CEP da UNIRIO

Telefone: (21) 2542 7796 ou pelo E-mail: cep.unirio09@gmail.com

### **APÊNDICE III – Termo de autorização para uso de entrevista**

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA USO DE ENTREVISTA EM TRABALHO  
ACADÊMICO

Eu, \_\_\_\_\_, cidadão brasileiro, venho por meio deste, autorizar a gravação e, posteriormente a utilização da entrevista concedida ao trabalho de tese denominado (provisoriamente): *Regime de colaboração em programa de ampliação da jornada escolar para tempo integral no Brasil (1988-2016): indução ou sedução das municipalidades?* de autoria do doutorando em Educação, VALDENEY LIMA DA COSTA sob a orientação da Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lúgia Martha Coimbra da Costa Coelho, da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – UNIRIO.

A anuência para o desenvolvimento dessa entrevista é concedida, desde que sejam assegurados os requisitos abaixo:

- O cumprimento das determinações éticas da Resolução nº466/2012 CNS/CONEP.
- A garantia de solicitar e receber esclarecimentos antes, durante e depois do desenvolvimento da entrevista.
- Não haverá nenhuma despesa para esta instituição e nem para o entrevistado, que seja decorrente da participação nesta entrevista.
- No caso do não cumprimento dos itens acima, a liberdade de retirar minha anuência a qualquer momento da entrevista, sem penalização alguma.

Atenciosamente,

\_\_\_\_\_  
Assinatura do entrevistado

\_\_\_\_\_ -PI, \_\_\_ / \_\_\_ /2018.