

ARTIGOS

REGIME DE COLABORAÇÃO E EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL¹

DONALDO BELLO DE SOUZA •
 JANAÍNA SPECHT DA SILVA MENEZES •
 LÍGIA MARTHA C. DA COSTA COELHO •
 ELISANGELA DA SILVA BERNADO

RESUMO

A ampliação da cobertura da educação em tempo integral pelas escolas públicas brasileiras consiste em uma das 20 decisões centrais do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Assim, o presente artigo visa a examinar alguns dos programas do governo federal que podem contribuir para sua implantação e desenvolvimento local, alicerçados no regime de colaboração, tomando por base três ações do Plano de Ações Articuladas: Programa Mais Educação, PDDE/Educação Integral e ProInfância. Constata-se que sua existência local, se, por um lado, apresenta forte dependência em relação às iniciativas do governo federal, por outro, demanda maior protagonismo dos sistemas de ensino na sua promoção, também em termos de construção de suas próprias propostas, sob a perspectiva de uma educação integral em tempo integral.

**EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL • POLÍTICAS EDUCACIONAIS •
 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • BRASIL**

COLLABORATIVE SYSTEM AND FULL-TIME EDUCATION IN BRAZIL

ABSTRACT

Expansion of coverage of full-time education offered by Brazilian public schools is one of the 20 main decisions of the Plano Nacional de Educação 2014-2024. The present article aims to analyze some of the federal government programs that may contribute to the local implementation and development of this coverage. They are grounded in the collaborative system that is based on three actions of the Plano de Ações Articuladas: Programa Mais Educação, PDDE/Educação Integral e ProInfância. It is observed that if, by one hand, their local existence is strongly dependent on federal government initiatives; and, on the other hand, they demand greater participation by educational systems to promote them, also in terms of constructing their own proposals from the perspective of a full-time educational program.

**EDUCATION FULL TIME • EDUCATIONAL POLICIES •
 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • BRAZIL**

¹ Este artigo resulta da sistematização das discussões levadas a efeito no Fórum Permanente de Debates Educação Integral em Tempo Integral, em mesa-redonda sobre o "Regime de Colaboração e Financiamento da Educação Integral em Tempo Integral", realizado na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro - Unirio -, em 23 de junho de 2015, com a participação desses autores.

RÉGIME DE COLLABORATION ET ÉDUCATION À TEMPS PLEIN AU BRÉSIL

RÉSUMÉ

L'élargissement de la couverture de l'éducation à temps plein par les écoles publiques brésiliennes constitue une des 20 décisions centrales du Plano Nacional de Educação 2014-2024. Cet article vise à examiner quelques programmes du gouvernement fédéral qui peuvent contribuer à son implantation et à son développement local. Soutenus par le régime de collaboration, ayant comme base trois actions du Plano de Ações Articuladas: Programa Mais Educação, PDDE/Educação Integral e ProInfância. Il a été constaté que si, d'un côté, l'existence locale d'une éducation à temps plein présente une forte dépendance par rapport aux initiatives du gouvernement fédéral, de l'autre, elle requiert aussi pour sa promotion un plus grand protagonisme de la part des systèmes d'enseignement, en termes d'élaboration de leurs propres propositions, dans une perspective d'éducation intégrale à temps plein.

**EDUCATION À PLEIN TEMPS • POLITIQUES ÉDUCATIVES •
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • BRÉSIL**

RÉGIMEN DE COLABORACIÓN Y EDUCACIÓN EN TIEMPO INTEGRAL EN BRASIL

RESUMEN

La ampliación de la cobertura de la educación en tiempo completo por las escuelas públicas brasileñas es parte de una de las 20 decisiones centrales del Plano Nacional de Educação 2014-2024. De este modo, el presente artículo tiene el propósito de examinar algunos de los programas del gobierno federal que pueden contribuir para su implantación y desarrollo local en función del régimen de colaboración y tomando como base tres acciones del Plano de Ações Articuladas: Programa Mais Educação, PDDE/Educação Integral e ProInfância. Se constata que su existencia local, aunque por un lado presenta fuerte dependencia de las iniciativas del gobierno federal, por otro demanda un mayor protagonismo de los sistemas de enseñanza en su promoción, así como en lo que concierne a la construcción de sus propias propuestas, desde la perspectiva de una educación integral en tiempo completo.

**EDUCACIÓN A TIEMPO COMPLETO • POLÍTICAS EDUCATIVAS •
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO • BRASIL**

HÁ OITO ANOS, O GOVERNO FEDERAL LANÇAVA O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA Educação – PDE –, constituído por uma série de programas e projetos visando à melhoria da qualidade da educação (BRASIL, 2007b). Desse Plano, fazia parte o Programa Mais Educação, apresentado como estratégia indutora ao fomento da “educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar” (BRASIL, 2007c). De 2007 até hoje, esse programa vem capitalizando a maioria das iniciativas municipais e estaduais, no sentido da ampliação da jornada escolar para o tempo integral (BRASIL, 2011b).

É importante ressaltar que o Programa Mais Educação – embora capilar nessas investidas de ampliação da jornada escolar – não se constitui como único desenho para o aumento da jornada diária dos estudantes. Alguns municípios e estados, principalmente a partir do início deste século, vêm igualmente perseguindo esse objetivo na implantação de experiências em escolas isoladas e/ou na criação de projetos próprios (BRASIL, 2011b).

Entre muitos desafios a enfrentar, essas ações locais próprias destinadas à ampliação da jornada escolar deparam-se com questões de ordem estrutural (por exemplo, espaço físico que possibilite o desenvolvimento de atividades não comportadas pela sala de aula) e humana (por exemplo, profissionais qualificados para trabalhar com atividades diferenciadas das comumente existentes nos currículos formais de ensino) (COELHO, 2015).

Em 2014, com a aprovação do Plano Nacional de Educação – PNE – 2014-2024, Lei n. 13.005, de 25 de junho (BRASIL, 2014b) –, que afirma, em sua Meta 6, a necessidade de oferta da “educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos/as alunos/as da educação básica”, essa ampliação prevista na decisão poderá ser contemplada no que vêm propondo os planos municipais e estaduais de educação, transformando-se, assim, em política potencialmente a ser disseminada entre os sistemas de ensino brasileiros, pelo menos até 2024, quando finda a vigência deste novo plano decenal.

Nesse contexto, o presente artigo visa a examinar as possibilidades de promoção da educação em tempo integral no Brasil, com vistas ao atendimento da meta correlata ao PNE 2014-2024, privilegiando a análise de algumas ações do governo federal que podem contribuir para sua implantação e desenvolvimento local, alicerçadas na prática do regime de colaboração entre a União e os demais entes federados. Nomeadamente, privilegia-se o exame do Programa Mais Educação, do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE/Educação Integral e do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – ProInfância –, que constituem ações relativas ao Plano de Ações Articuladas – PAR.

Assentado no campo das pesquisas em políticas de educação, este artigo concentra-se na ação pública (*policy*), ou seja, toma por objeto de análise o conteúdo de determinadas decisões políticas, embora reconheça-se a importância do exame sobre a ordem e estrutura dos sistemas político-administrativos (*polity*), a par do valor da compreensão acerca das relações de poder e formas de mobilização social que subjazem a esses mesmos conteúdos de ação pública (*politics*) (FREY, 2000; MULLER; SUREL, 1998).

Trata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório e descritivo (KETELE; ROEGIERS, 1993), apoiado na análise de fontes documentais primárias (LAVILLE; DIONNE, 1999) relativas a documentos oficiais concernentes a alguns dos programas do governo federal de maior relevo para a educação em tempo integral, indicados pelo “Observatório do PNE”² como as principais ações destinadas ao atendimento da Meta 6 do PNE 2014-2024 (BRASIL, 2014b).

Assim, a seguir, apresenta-se um breve panorama de algumas das ações públicas que, desde meados do século XX, têm se constituído como referências para a implantação da jornada escolar ampliada no país, partindo de referencial que vem servindo de base para a construção do conhecimento nesta área. Posteriormente, com foco no ordenamento jurídico pertinente, é contextualizada a educação em tempo integral no âmbito do novo PNE, para, em seguida, além de problematizar as relações entre o federalismo brasileiro e os processos de descentralização

2

Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metaspne/6-educacao-integral>>. Acesso em: nov. 2015.

político-administrativa em curso, tratar a questão do regime de colaboração na oferta da Educação Básica. Na sequência, aborda-se o PAR, examinando os programas Mais Educação, PDDE/Educação Integral e ProInfância, centrando nas formas previstas nos documentos oficiais para a sua implementação local, via prestação de assistência técnica e financeira por parte da União. Por fim, à guisa de conclusão, apontam-se alguns dos desafios postos ao atendimento da educação em tempo integral, no âmbito do novo PNE.

EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO BRASIL

No Brasil, o debate sobre educação em tempo integral vem se tornando cada vez mais complexo, uma vez que a ampliação da jornada escolar para o tempo integral tem sido discutida junto a outros dois conceitos que, igualmente, apresentam projetos de sociedade e de educação diferenciados: a educação integral e a qualidade na educação (COELHO; MARQUES; BRANCO, 2014).

Nos anos 1950, Anísio Teixeira tentou efetivar uma formação humana mais completa, que implicava a implantação de um sistema público com jornada escolar de tempo integral, tentativa que não se perpetuou. Nas décadas de 1980 e 1990, tanto os Centros Integrados de Educação Pública – Cieps –, no estado do Rio de Janeiro, quanto os Centros de Atenção Integral à Criança – Caics –, em âmbito nacional, também foram intermitidos, expressão da inconstância das políticas governamentais para esta área da educação (MAURÍCIO, 2014; CAVALIERE, 2009; COELHO, 2009).

Em relação à legislação, pode-se inferir que a educação integral está presente na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 205, 206 e 227 (BRASIL, 1988), no Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA –, Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990), e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN –, Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996b). Já a ampliação da jornada escolar para o tempo integral encontra-se presente tanto nesta LDBEN – em seus artigos 34 e 87 (BRASIL, 1996b) –, quanto no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007e), e no PNE 2014-2024, Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014b).

Ao refletir sobre a educação integral em tempo integral, Paro (2009) e Paro *et al.* (1988) chamam a atenção para o fato de que existe um mínimo do acervo cultural, científico e tecnológico produzido historicamente a que o ser humano, para viver o seu tempo, precisa ter acesso, independentemente da classe social a que pertença. A escola constitui, assim, um espaço sociocultural privilegiado em que o aluno vai experimentando uma vivência coletiva e formando uma concepção de mundo,

de sociedade e de homem. Porém esses mesmos autores defendem que tais propostas de extensão diária da escolaridade devem dar prioridade à universalização da escola, em termos de acesso, permanência e efetiva apropriação de parte significativa do saber sistematizado para as amplas camadas de trabalhadores, já que este vem sendo negado à maioria dessa população.

Para Cavaliere (2009), a ampliação do tempo de escola tem se caracterizado no Brasil sob duas vertentes. Sem apresentá-las como modelos já cristalizados ou antagônicos, mas sim suscitando uma reflexão, a autora menciona que, num primeiro momento, “a ênfase estaria no fortalecimento da unidade escolar, com mudanças em seu interior pela atribuição de novas tarefas, mais equipamentos e profissionais com formação diversificada” (CAVALIERE, 2009, p. 53), o que caracterizaria a *escola de tempo integral*. Já em um segundo momento, “a ênfase estaria na oferta de atividades diversificadas aos alunos no turno alternativo ao da escola, fruto da articulação com instituições multissetoriais, utilizando espaços e agentes que não os da própria escola”, justificando o *aluno em tempo integral* (CAVALIERE, 2009, p. 53).

Mais ainda, ao se pensar na ampliação do tempo nas duas perspectivas apontadas por Cavaliere (2009) – *escola de tempo integral* e *aluno em tempo integral* –, é preciso não descuidar do aspecto *qualitativo* que esse tempo deverá construir. É nesse caminho que a concepção de educação integral se insere, compreendendo o aluno como um todo multidimensional e não como um ser fragmentado. A esse respeito, Maurício (2009, p. 26) entende que “esta integralidade se constrói através de linguagens diversas, em variadas atividades e circunstâncias. A criança desenvolve seus aspectos afetivo, cognitivo, físico, social e outros, conjuntamente”.

Por fim, mas sem esgotar a temática que vem sendo discutida desde os anos 1980 e que ainda se mantém atual, convém observar que, tomando por referência a conjugação entre “educação escolar” e “promoção social”, alguns projetos e propostas de ampliação da jornada escolar para o tempo integral vêm sendo apresentados por estados e municípios brasileiros, grande parte a partir da implantação do Programa Mais Educação (BRASIL, 2013). Segundo Menezes (2012, p. 59), há um aspecto relativamente inovador nesse programa federal, qual seja, a intersectorialidade que articula a educação com ações e programas de outros ministérios e secretarias, possibilitando “a constituição de um sistema estruturado em prol da educação, que, partindo do reconhecimento da totalidade multidimensional do indivíduo, reúne experiências, saberes e recursos dos setores envolvidos”, inclusive os da assistência social.

EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL NO (CON)TEXTO DO PNE 2014-2024

3

Em atenção à Lei n. 13.005/2014, o Inep, a cada dois anos, deve publicar estudos que venham a aferir a evolução no cumprimento das metas do novo PNE (BRASIL, 2014a, art. 5º, § 2º).

4

As outras seis estratégias são: “6.4) 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”; “6.5) estimular a oferta de atividades voltadas à ampliação da jornada escolar de alunos (as) matriculados nas escolas da rede pública de educação básica por parte das entidades privadas de serviço social vinculadas ao sistema sindical, de forma concomitante e em articulação com a rede pública de ensino”; “6.6) orientar a aplicação da gratuidade de que trata o art. 13 da Lei n. 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”; “6.7) atender às escolas do campo e de comunidades indígenas e quilombolas na oferta de educação em tempo integral, com base em consulta prévia e informada, considerando-se as peculiaridades locais”; “6.8) garantir a educação em tempo integral para pessoas com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na faixa etária de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos, assegurando atendimento educacional especializado complementar e suplementar ofertado em salas de recursos multifuncionais da própria escola ou em instituições especializadas”; “6.9) adotar medidas para otimizar o tempo de permanência dos alunos na escola, direcionando a expansão da jornada para o efetivo trabalho escolar, combinado com atividades recreativas, esportivas e culturais” (BRASIL, 2014).

Conforme anteriormente aludido, dentre o conjunto de 20 metas constitutivas do PNE 2014-2024, uma é dedicada à educação em tempo integral, a saber: “Oferecer Educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos/as alunos/as da Educação Básica” (BRASIL, 2014b). Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep –,³ em 2013, 44,2% das escolas públicas da educação básica possuíam ao menos uma matrícula em tempo integral, sendo que, do total de matrículas na rede pública na educação básica, apenas 13,5% correspondiam à educação em tempo integral (BRASIL, 2013). Para a elevação desses percentuais, de modo a cumprir a Meta 6 do novo PNE, é prevista a execução de nove estratégias, das quais três são explicitamente vinculadas à consecução do regime de colaboração entre os entes federados (BRASIL, 2014b).⁴

No que se refere a essas três estratégias, a primeira é explícita no sentido de que a oferta da educação básica pública em tempo integral deverá ocorrer com apoio da União, por “meio de atividades de acompanhamento pedagógico e multidisciplinares, inclusive culturais e esportivas”, de forma a ampliar o tempo de permanência dos alunos na escola ou sob sua responsabilidade para um mínimo de sete horas diárias, durante todo o ano letivo, com o simultâneo aumento da jornada docente em uma única instituição escolar (BRASIL, 2014b). Essa estratégia faz emergir duas importantes reflexões acerca da educação integral em tempo integral. A primeira vai ao encontro da compreensão do movimento conceitual associado a *tempo escolar*, o qual deixou de se restringir ao período em que o aluno está dentro dos espaços escolares para se configurar como aquele em que está sob a responsabilidade da escola, dentro ou fora dela (CAVALIERE, 2009; MENEZES, 2009). Já a segunda reflexão remete à compreensão de que a educação integral em tempo integral demanda que os principais atores da educação escolar – alunos e professores,⁵ nessa ordem – tenham disponibilidade de carga horária para dedicar a esse processo formativo. Nesse sentido, a ampliação progressiva da jornada escolar dos alunos deve ser acompanhada pelo concomitante aumento da jornada dos professores em uma única instituição escolar, configurando-se como faces de uma mesma moeda que devem se conjugar em prol do objetivo comum: a educação integral.

As duas outras estratégias vinculadas à Meta 6 aludem à implementação de ações de âmbito nacional. Na estratégia 6.2, o regime de colaboração é indicado como meio destinado à instituição de “programa de construção de escolas com padrão arquitetônico e de mobiliário adequado para atendimento em tempo integral, prioritariamente em comunidades pobres ou com crianças em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2014b). É sabido que a construção de escolas – embora

em níveis considerados deficitários diante das demandas – vem sendo contemplada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE – por meio da assistência financeira suplementar a projetos de reestruturação da rede física escolar pública de ensino fundamental e de educação infantil (BRASIL, 2005, 2006, 2007d), devendo, pois, na perspectiva do PNE 2014-2024, a União empreender maior ênfase na colaboração com projetos voltados para o atendimento das especificidades infraestruturais das escolas de tempo integral. Convém ressaltar que o fato de o Plano destacar as escolas com atendimento em tempo integral no contexto daquelas com atuação no âmbito da educação básica pública – as quais, em grande parte, estão localizadas em áreas pobres e priorizam, embora sem exclusividade, a destinação de vagas para alunos em situação de risco social e/ou com problemas de aprendizagem – revela, entre outros, considerá-las prioridade estratégica tanto para a “superação das desigualdades educacionais” quanto para a já aludida “melhoria da qualidade da educação”, ambas apresentadas como diretrizes do Plano (BRASIL, 2014b, art. 2º, incisos III e IV).

A Meta 6 do PNE 2014-2024 ainda aborda o regime de colaboração ao referir-se à instituição e manutenção de “programa nacional de ampliação e reestruturação das escolas públicas”, caracterizado por amplo apoio logístico, de produção de material didático e de “formação de recursos humanos para a educação em tempo integral” (BRASIL, 2014b). Como exemplo das diretrizes anteriormente mencionadas, a colaboração aqui se refere a programas e projetos que, na prática, já vêm sendo implementados pelo FNDE/MEC, como, por exemplo, o ProInfância, a ser discutido neste estudo. Sua inserção no PNE 2014-2024 busca garantir sua continuidade e ampliação. O ineditismo se revela no fato de o Plano propor que os processos formativos associados ao tempo integral abarquem os “recursos humanos” diretamente envolvidos, deixando de limitar-se à categoria definida pela LDBEN n. 9.394/1996 como profissionais da educação escolar básica (BRASIL, 1996b, art. 61, incisos I, II e III). Essa orientação do Plano indica que os novos educadores⁶ presentes no contexto da educação escolar em tempo integral também devem ser contemplados nos processos formativos proporcionados pelas secretarias de educação, entre eles, os monitores associados ao Programa Mais Educação, os quais, entre outros motivos, por se apresentarem vinculados às escolas por meio da Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998), que trata do trabalho voluntário, se percebidos no contexto estrito da definição da LDBEN, não fariam *jus* a tais formações.

De forma a melhor compreender o modo pelo qual o governo federal articula algumas das suas ações à ampliação da cobertura da educação em tempo integral no país, a seguir apresentamos algumas reflexões sobre as relações entre federalismo e descentralização para, em seguida, darmos destaque à temática do regime de colaboração.

5

Referimos aqui a “professores” exclusivamente pelo fato de estes profissionais se fazerem presentes em todas as experiências de educação em tempo integral. Todavia, há que se ressaltar que esse processo deve considerar os novos sujeitos que vêm sendo integrados a algumas experiências de educação em tempo integral, entre eles os monitores vinculados ao Programa Mais Educação (BRASIL, 2009b), os quais atuam sob a coordenação da escola, devendo atentar para o seu currículo e projeto pedagógico.

6

De acordo com Oliveira (2014), o conceito adotado para educador, além de incluir os profissionais da educação, abarca também os demais sujeitos envolvidos na tarefa de educar e que atuam em escolas de tempo integral com projeto pedagógico voltado para a educação integral.

FEDERALISMO E DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

De acordo com Arretche (2002), a recuperação das bases federalistas do Brasil, cujo marco jurídico inicial consistiu na CF/1988 (BRASIL, 1988), implicou redistribuição da autoridade política entre os entes federados, a partir deste momento também incluindo os municípios como atores políticos autônomos, significando, entre outras dimensões, a possibilidade de os estados, Distrito Federal e municípios, ao lado da União, formularem e implementarem suas próprias políticas.

Tal arranjo político veio inicialmente a ser definido no art. 211 da CF/1988 (BRASIL, 1988) e, logo após, no art. 8º da LDBEN n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), pressupondo a estruturação e o funcionamento (relativamente) autônomo, porém cooperativo, dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais. Nesse sentido, conforme enfatiza Cury (2010), passou-se a enfrentar o desafio do não extremismo dos polos característicos do pacto federalista que pode conduzir, de um lado, pela homogeneização das diferenças nacionais, à revogação da autonomia entre os entes federados, implicando maior centralização do poder político, e, de outro, à exacerbação da autonomia desses entes, no limite da soberania, levando “à dispersão anárquica” (CURY, 2009, p. 24). O desafio consistiria, pois, na afirmação da autonomia dos governos subnacionais e, a um só tempo, na garantia de cumprimento da função coordenadora da União (DOURADO, 2013).

Assim, a partir da CF/1988 (BRASIL, 1988) e da LDBEN n. 9.394/1996 (BRASIL, 1996b), a estruturação e o funcionamento cooperativo dos sistemas de ensino passaram proclamadamente a prever ações conjuntas entre os entes federados, abarcando, por exemplo: a divisão de responsabilidades pela oferta do ensino fundamental; o planejamento educacional (planos de educação e censos escolares); a superação de decisões impostas ou a simples transferência de encargos, sem que houvesse o repasse devido dos meios e recursos necessários; e, ainda, a garantia de participação da sociedade por meio dos conselhos, com representação popular e poder deliberativo (GOUVEIA; PINTO; CORBICCI, 2011; OLIVEIRA; SANTANA, 2010).

Mesmo em face da consolidação das instituições políticas federativas, já observável no início da década de 1990, a gestão e o financiamento das políticas sociais ainda continuavam centralizados no âmbito do governo federal (ARRETICHE, 2002). A partir daí, o uso instrumental do conceito de descentralização passou a ser majoritariamente empregado como desconcentração,⁷ levando a processos de privatização, terceirização ou publicização dos serviços públicos (PERONI, 2003),⁸ com forte apelo às práticas sociais voluntárias de apoio à escola, de caráter tipicamente assistencial (CALDERÓN; MARIM, 2003), mas com elevado controle dos níveis superiores do governo sobre os fluxos financeiros e

7

O fenômeno da desconcentração caracteriza-se aqui pela ocorrência de simples deslocamento de atribuições entre os entes federados, não sendo observada uma clara partilha de poderes, ao contrário da descentralização que pressupõe, além da divisão de competências e afazeres, a repartição político-decisória (CASSASUS, 1995).

8

Sob perspectiva crítica em relação ao “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, apresentado e posto em prática, a partir de 1995, pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado – Mare –, Peroni (2003) esclarece que, além de visar ao deslocamento de atividades do Estado que eram (e ainda são) vistas como passíveis de serem controladas pelo mercado, caracterizando o que denomina privatização, a publicização e a terceirização consistiram (e ainda consistem) em outras duas estratégias dessa reforma, a primeira objetivando a “transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos” (PEREIRA, 1997 apud PERONI, 2003, p. 61) que o Estado presta, enquanto a segunda articulando-se à transferência de “serviços auxiliares ou de apoio” ao setor privado (PERONI, 2003, p. 61).

as transferências de recursos intergovernamentais (KUGELMAS; SOLA, 1999), visivelmente ancorado na manutenção da centralização normativa e política em relação à instância executora (VIEIRA; FARIAS, 2007; MONTAÑO, 2003). Faces perversas da privatização do público no Brasil.

A um só tempo, este processo, pretensamente descentralizador, passará a repercutir mais rapidamente em uma maior responsabilização direta do município na captação de recursos para o atendimento de suas próprias demandas, no monitoramento de gastos e na inspeção do cumprimento das metas federais e/ou estaduais estabelecidas, agora não unicamente pelo poder público local, mas também pela via da responsabilização da sociedade civil (DAVIES, 2012; COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010; JACOBI, 2008; PERONI, 2003; SOUZA, 2003; MENEZES, 2001). Com isso, Costa, Cunha e Araújo (2010, p. 16) esclarecem que a prevalência da desconcentração sobre a descentralização no Brasil está vinculada, por um lado, ao fato de a União não prover os demais entes federados “de condições técnicas e financeiras para gerir de forma autônoma suas políticas” e, por outro, às condições administrativas adversas em grande parte dos municípios brasileiros que, em larga medida, comprometem a “implementação de políticas públicas de forma articulada, reservando a estes a função de executores de propostas instituídas pela União”.

REGIME DE COLABORAÇÃO NA OFERTA DA EDUCAÇÃO BÁSICA

A estrutura político-administrativa de Estados pautados pelo federalismo impõe cooperação política e financeira entre o governo federal e os demais entes federados (SOUZA, 1998). No Brasil, este sistema de cooperação e reciprocidade, denominado regime de colaboração, se baseia na cooperação, divisão e distribuição de competências com autonomia, visando à constituição de metas convergentes, com repartição de competências e atribuições legislativas entre cada esfera federada, definidas constitucionalmente. Conforme já destacado anteriormente, consiste em uma espécie de dispositivo de integração entre os ditos sistemas autônomos federados, de modo a inibir eventuais desagregações decorrentes da descentralização entre seus entes (CURY, 2010, 2009).

De acordo com a Portaria CNE/CP n. 10 (BRASIL, 2009a), as tentativas de instituição do regime de colaboração entre os sistemas de ensino no Brasil têm repercutido em um determinado conjunto de práticas de gestão e de implementação de políticas públicas educacionais, mas que se afiguram assistemáticas e pontuais, exprimindo, portanto, fragmentação e desarticulação entre si, distantes de um projeto nacional mais amplo de educação. Ainda segundo esta Portaria, a ênfase do regime de colaboração deveria ser deslocada para a implantação de um Sistema Nacional de Educação, mais adiante a ser destacado.

No âmbito legislativo, a CF/1988 (BRASIL, 1988) prevê a cooperação e a reciprocidade entre os entes federados em seu art. 211, quando dispõe que “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”. Por meio da Emenda Constitucional – EC – n. 14, de 12 de setembro de 1996 (BRASIL, 1996a), nova redação é proporcionada às competências dos entes federados definidas neste artigo, com destaque para a função redistributiva e supletiva da União (§1º) e a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil (§2º) e dos estados e do Distrito Federal nos ensinos fundamental e médio (§3º). Para tanto, a EC n. 59, de 11 de novembro de 2009, fixando nova redação ao §4º desse artigo, estabelece que “Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (BRASIL, 2009c).

No contexto da LDBEN n. 9.394/1996, os estados, ao mesmo tempo que se veem com a obrigação de “oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem” (BRASIL, 1996b, art. 10, inciso VI), são também chamados a “definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem 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” (BRASIL, 1996b, art. 10, inciso II). Simultaneamente é reiterado aos municípios seu comprometimento com a oferta da

[...] educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996b, art. 11, inciso V)

Com a aprovação das leis do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef –, Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996c) –, e do Fundeb, Lei n. 11.494/2007 (BRASIL, 2007e) –, observa-se que o regime de colaboração será evocado, entre outras possibilidades, na forma da exigência de que a União, nos casos em que o valor *per capita* do Fundo estadual não venha a alcançar o mínimo nacional, libere a sua parcela de complementação aos estados e municípios (BRASIL, 1996c, art. 6º, 2007e, art. 4º).

Mas será por meio da EC n. 59/2009 (BRASIL, 2009c) que, em função da alteração proporcionada ao art. 214 da CF/1988, veio a ser

introduzido o conceito de “sistema nacional de educação em regime de colaboração” que, avançando na perspectiva do funcionamento articulado e cooperativo dos sistemas de ensino entre entes federados, agora passa a considerar o papel de um Plano Nacional de Educação – PNE –, de duração decenal, como mediador desse processo (SOUZA; MENEZES, 2015; SAVIANI, 2010; ARAUJO, 2010). Ainda em termos conceituais, isso significa, portanto, que o Sistema Nacional em questão deve passar a expressar o funcionamento articulado e cooperativo dos sistemas de ensino nacional e subnacionais, baseado em um plano normativo comum, coerente com suas respectivas competências e autonomias (SOUZA, 2014; DOURADO, 2013), o que se espera, na prática, venha a se efetivar.

Já a Lei n. 13.005/2014 (BRASIL, 2014b), relativa ao PNE 2014-2024, além de determinar que os entes federados “atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (art. 7º), fixa o prazo de dois anos (já expirado) para que o poder público, por meio de lei específica, institua “o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação” (art. 13). No que remete à sua Meta 6, a consolidação do regime de colaboração entre a União e os demais entes federados será essencial para a ampliação da cobertura das matrículas em escolas de tempo integral, conforme denotam os programas federais abordados a seguir.

PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS – PAR

O PAR, instituído por meio do Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007d), teve sua criação vinculada ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um dos pilares do PDE (BRASIL, 2007b), objetivando a identificação e a solução de problemas que impactam, em especial, a educação básica no país, isto por meio da implementação de programas e projetos destinados à melhoria da qualidade da educação, no prazo de 15 anos, a contar da publicação daquele decreto.

De acordo com a própria redação do Decreto n. 6.094/2007, o PAR consiste em um “conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes” (BRASIL, 2007d, art. 9º). Com isso, o PAR é apresentado pelo governo federal como proposta de inovação do regime de colaboração no país, base para o termo de convênio entre a União e o ente federado a ser apoiado por intermédio da operacionalização de uma cooperação sistematizada entre União e os estados, Distrito Federal e municípios, nomeadamente, conforme já evidenciado, em termos da assistência técnica e financeira (BRASIL, 2007d).

A participação da União no Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é indicada como possível de ocorrer diretamente ou por meio do “incentivo e apoio à implementação, por Municípios, Distrito Federal, Estados e respectivos sistemas de ensino” (BRASIL, 2007d, art. 2º) das 28 diretrizes que dão corpo ao plano, entre as quais se destaca aquela que visa a “ampliar as possibilidades de permanência do educando sob responsabilidade da escola para além da jornada regular” (art. 2º, inciso VII), a qual veio a ser contemplada em algumas subações do PAR, assim como por meio da instituição do Programa Mais Educação.

Tanto os diagnósticos, que permitem identificar as demandas educacionais locais (BRASIL, 2008a), quanto a elaboração e execução do PAR (BRASIL, 2008b) se alicerçam em quatro dimensões basais: gestão educacional; formação de professores, dos profissionais de serviços e apoio escolar e condições de trabalho; práticas pedagógicas e avaliação; e, ainda, infraestrutura física e recursos pedagógicos. As ações centrais e subações constitutivas do plano poderão ser supridas pelo MEC, pelo próprio município ou por meio de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.

No caso da ocorrência da assistência técnica e financeira por parte do MEC, consta, no documento relativo ao guia prático de ações do PAR para 2011-2014 (BRASIL, 2011a), a indicação de cerca de 50 programas e projetos que, eventualmente, poderão ser localmente implementados. O exame em torno da natureza dessas ações permite distinguir uma maior incidência de programas e projetos a serem apoiados por assistência técnica e financeira do MEC, no âmbito da dimensão relativa a infraestrutura física e recursos pedagógicos, o que poderá contribuir para a ampliação das possibilidades de promoção de políticas, programas e projetos locais de educação em tempo integral. Tendo em vista a correlação direta que se estabelece entre a ampliação da jornada escolar e a necessidade de reconfiguração dos espaços disponibilizados para a oferta das atividades curriculares associadas ao tempo integral, destacam-se, entre as subações do PAR, aquelas consideradas de assistência financeira suplementar relacionadas à ampliação, reforma e construção de escolas, com recursos vinculados ao FNDE/MEC (BRASIL, 2011a). Entre outras possibilidades, a assistência técnica do MEC também pode disponibilizar, por meio do PAR, *kits* de materiais que abordam a educação integral às escolas de ensino fundamental que objetivam voltar seu projeto pedagógico para essa concepção de educação (BRASIL, 2011a), notadamente presentes nas instituições que implantaram o Programa Mais Educação.

Por outro lado, balanço recente sobre as avaliações científicas e acadêmicas do PAR municipal (SOUZA; BATISTA, 2016), publicadas no período 2007-2012, constata que a prestação de assistência técnica e financeira relativa ao MEC tem sido crescente e consensualmente

ajuizada como deficitária, caracterizada pela interrupção permanente de um elevado número de ações desencadeadas pelos municípios, com impactos mais expressivos na dimensão correspondente à formação inicial e continuada de professores (educação infantil e ensino fundamental) e demais profissionais da educação, quadro agravado por significativas debilidades locais, em especial as decorrentes dos elevados déficits de qualificação de pessoal técnico e de infraestrutura.

Em 25 de julho de 2012, por intermédio da Lei n. 12.695, o PAR deixou de limitar-se ao Plano de Metas Compromisso, vinculando-se às metas e estratégias do PNE (BRASIL, 2012, art. 1º, parágrafo único), continuando a constituir-se em uma ação pública destinada à melhoria da qualidade da educação básica por meio do planejamento educacional, sendo que, agora, entre outros aspectos, ocorrendo pela transferência direta de recursos aos entes federados (SOUZA; BATISTA, 2016).

Do conjunto de cerca de 50 programas e projetos disponibilizados pelo PAR (BRASIL, 2011a), três são associados pelo “Observatório do PNE” ao cumprimento da Meta 6: o Programa Mais Educação; o PDDE/Educação Integral; e o ProInfância – os dois primeiros de caráter específico, diretamente articulados ao atendimento da implementação local da educação em tempo integral, enquanto o terceiro voltado para prestação de assistência técnica e financeira no campo da infraestrutura educacional para a educação infantil, em muito podendo contribuir para a ampliação das redes locais de creches, especialmente em tempo integral. Tais programas serão apresentados a seguir.

PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO E PDDE/EDUCAÇÃO INTEGRAL

Criado no âmbito do PDE, o Programa Mais Educação – instituído pela Portaria Normativa Interministerial n. 17, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007c) e regulamentado pelo Decreto n. 7.083, de 27 de janeiro de 2010 (BRASIL, 2010) – busca induzir a ampliação da jornada escolar diária e a organização curricular, na perspectiva da educação integral, por meio da prestação de assistência técnica e financeira. O Programa Mais Educação tem por 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, art. 1º).

Do ponto de vista do seu funcionamento, trata-se de um programa cuja colaboração federal com as escolas das redes públicas de ensino estaduais, distrital e municipais ocorre por meio do repasse de recursos com destinação específica (ressarcimento de monitores, aquisição dos kits de materiais, contratação de pequenos serviços e obtenção de materiais de consumo e permanentes) associada ao desenvolvimento de determinadas atividades vinculadas a macrocampos⁹ (BRASIL, 2008c).

9

São consideradas macrocampos as “áreas temáticas que agrupam atividades que podem ser desenvolvidas com os alunos das unidades escolares beneficiárias dos repasses, definidos de acordo com os critérios de execução do Programa Mais Educação vigentes no ano do repasse” (BRASIL, 2014a, art. 3º, § 1º). Logo, os macrocampos constituem-se campos de ação pedagógico-curricular, a partir dos quais são desenvolvidas as atividades vinculadas ao processo educativo.

Decorridos apenas cinco anos da sua implantação no país (2008-2013), pesquisa¹⁰ revela que o Programa Mais Educação passou a estar presente em 4.836 (87%) municípios brasileiros (BRASIL, 2013). De acordo com a referida investigação, o crescimento do PME deveu-se, entre outros motivos, ao objetivo de constituí-lo indutor de políticas de educação integral, tendo como um de seus alicerces o tempo integral, fato que levou com que o governo federal buscasse disseminá-lo entre estados e municípios brasileiros (BRASIL, 2013). Se a expansão do Programa, por um lado, (re)colocou em pauta o debate e, por conseguinte, a demanda por educação (em tempo) integral em nível nacional, por outro, mostrou que são muitos e complexos os desafios a serem superados pelas políticas públicas de educação em tempo integral que tenham na sua origem o Programa Mais Educação. A referida pesquisa destaca, entre esses desafios, aqueles vinculados à necessidade de as instâncias subnacionais avançarem na colaboração com os programas do governo federal a que aderiram, especialmente no cumprimento e estabelecimento de contrapartidas que possibilitem às suas escolas deixarem de depender – não raro, estritamente – dos recursos (infraestruturais e financeiros) oriundos daquela esfera, associados àqueles programas (BRASIL, 2013).

Sob a égide da colaboração da União para com as instâncias subnacionais que implantaram o Mais Educação, o governo federal passou a transferir recursos para a manutenção e desenvolvimento desse programa por meio do PDDE/Educação Integral,¹¹ o qual destina recursos financeiros para as escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, de modo a assegurar, coerentemente às disposições do Programa Mais Educação, a realização de atividades previstas, afins com a educação integral (BRASIL, 2014a). Na forma da colaboração da União para com o financiamento das atividades associadas ao Mais Educação, o PDDE/Educação Integral não teria a pretensão de suprir todas as despesas do Programa, exigindo, pois, o “envolvimento dos estados/municípios para a [sua] viabilização financeira” (BRASIL, 2013, p. 105), com vistas ao fortalecimento da educação integral nestas instâncias federativas.

Vale observar que, ao mesmo tempo que as inscrições de alunos no Programa Mais Educação fazem com que as escolas façam *jus* ao recebimento de recursos do PDDE/Educação Integral, as matrículas no ensino fundamental urbano em tempo integral também vêm tendo direito a um aporte do Fundeb 30%¹² superior àquele associado ao ensino fundamental urbano de jornada parcial (BRASIL, 2007e). Tais recursos são depositados em “contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao respectivo Fundo, instituídas para esse fim” (BRASIL, 2007e, art. 17), demonstrando que o governo federal vem buscando investir na educação de tempo integral no país, ainda que, conforme comprova Menezes (2012), de forma incipiente, insuficiente e instável.

10

Intitulada “Programa Mais Educação: impactos na educação integral e integrada”, tal pesquisa foi realizada por um grupo de universidades públicas – Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG –, Universidade Federal do Paraná – UFPR –, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro – Unirio –, Universidade Federal de Pernambuco – UFPE –, Universidade Federal do Goiás – UFG – e Universidade Federal do Pará – UFPA – (BRASIL, 2013). Embora a referida pesquisa tenha sido financiada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC –, as universidades desenvolveram o trabalho de forma autônoma em relação ao órgão oficial.

11

Também conhecido como PDDE/Mais Educação.

12

No âmbito da distribuição dos recursos do Fundeb, são especificadas ponderações – que tomam por referência os anos iniciais do ensino fundamental urbano – aplicáveis entre diferentes etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica (BRASIL, 2007e, art. 12, § 2º).

PROINFÂNCIA

Também instaurado como uma das ações do PDE, o ProInfância foi instituído pela Resolução n. 6, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a) e tem, como premissa, o regime de colaboração. Sua consolidação dá-se por meio do PAR e, embora não se destine, em específico, à educação em tempo integral, afigura-se como um programa que em muito pode contribuir para a oferta local da primeira etapa da educação básica.

Considerado a principal ação do FNDE/MEC de assistência técnica e financeira no campo da infraestrutura educacional, o ProInfância visa a suprir demandas que garantam o acesso à educação infantil no Distrito Federal e nos municípios, transferindo recursos para a construção de creches e escolas e, ainda, para a aquisição de equipamentos e mobiliários dessa rede física escolar.¹³

Contudo, estudo recente no âmbito do estado do Rio de Janeiro aponta que, entre os maiores desafios do ProInfância em municípios fluminenses, encontra-se “o atendimento às especificidades do Programa para a construção – terrenos, espaço físico, padrões de medidas, apropriação/desapropriação” (NUNES, 2015, p. 30). Em outras palavras, questões relativas à infraestrutura física por vezes impedem a implantação do programa, impondo obstáculos à materialização de políticas que visam a contribuir para o avanço da qualidade na educação infantil.

Além disso, embora alguns gestores reconheçam os avanços gerados pelo programa em termos da sua contribuição para a oferta local da educação infantil, também há certo consenso de que, entre os problemas encontrados para o seu atendimento, estão tanto as dificuldades legais para a contratação de professores, que, em alguns municípios, tende a extrapolar os gastos estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF –, Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000 (BRASIL, 2000) – quanto a problemática da qualificação docente na área, especificamente em termos dos conhecimentos especializados que demanda.¹⁴

Em síntese, tudo leva a crer que o ProInfância, além das questões concernentes à infraestrutura, precisa contemplar, a um só tempo, aspectos relativos à contratação e qualificação dos profissionais da educação desta etapa inicial da educação básica, se o seu objetivo for – também – o de construir uma educação infantil com mais qualidade na ampliação de seu tempo educativo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme visto, desde meados do século XX, a educação em tempo integral busca afirmar-se como política pública na área da educação, se apresentando como parte integrante de um conjunto mais amplo de políticas sociais, quer ao nível nacional, quer em termos subnacionais.

13

Disponível em: <<http://www.fnnde.gov.br/index.php/programas/proinfancia/proinfancia-apresentacao>>. Acesso em: 21 out. 2015.

14

Referente a alguns dos depoimentos colhidos na audiência pública realizada pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 09 de dezembro de 2014, sobre o ProInfância. Disponível em: <<http://undime.org.br/noticia/proinfancia-e-elogiado-mas-debatedores-pedem-aperfeicoamento>>. Acesso em: 24 out. 2015.

No contexto do novo PNE, a educação em tempo integral ressurge como política de Estado, agora assumindo a configuração de uma importante decisão deste plano para o decênio 2014-2024, em termos práticos devendo se fazer observar por meio de sua promoção articulada e cooperada entre os sistemas de ensino federados, em tese, expressão do exercício do regime de colaboração e, a um só tempo, da competência profícua deste instrumento de planejamento da educação.

No que se relaciona ao cumprimento da função constitucional redistributiva e supletiva da União em face da ampliação da educação em tempo integral, o novo PNE dispõe, pelo menos potencialmente, de importantes programas que favorecem sua implantação e desenvolvimento local, mas que, para o seu êxito, devem contar com repasses regulares de recursos por parte do governo federal, especialmente para aqueles que integram o PAR.

Nesse sentido, destacam-se o Programa Mais Educação, o qual, além de se encontrar diretamente subordinado à prestação de assistência técnica e financeira por parte da União, também está vinculado a um programa específico de destinação de recursos financeiros para as escolas públicas que o implantaram, o PDDE/Educação Integral, bem como o ProInfância, o qual implica transferência de recursos destinados à construção de creches e escolas de educação infantil e para o seu apoio logístico.

Por outro lado, essa flagrante dependência dos sistemas de ensino para com as ações públicas do governo federal na área da educação em tempo integral não os exclui da responsabilidade sobre um maior protagonismo na sua promoção local: o PDDE/Educação Integral cobra contrapartidas financeiras dos entes federados e o ProInfância liga-se à existência de infraestrutura física local adequada, aspectos que, no seu conjunto, articulam-se a alguns dos pré-requisitos para a implementação local do PAR.

Todavia, a par da consolidação de um elo colaborativo e de reciprocidade federada na constituição de uma política de educação em tempo integral de âmbito nacional, é importante destacar a possibilidade de os estados, Distrito Federal e municípios virem também a construir suas próprias propostas nessa área da educação. Postula-se, assim, que estaria igualmente em causa o êxito do processo de autonomização desses entes federados, sobretudo dos municípios, na medida em que, logrando protagonizar políticas singulares de educação em tempo integral, essas localidades tenderiam a se tornar menos vulneráveis aos isomorfismos das ações federais no campo das políticas sociais e, em consequência, mais sensíveis às especificidades locais. Tal contexto poderia levar à busca por equidade e qualidade da educação básica para além da ampliação da jornada escolar, agora na perspectiva de uma educação integral em tempo integral.

REFERÊNCIAS

ARAUJO, Gilda Cardoso de. 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. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul./set. 2010.

ARRETCHE, Martha. Relações federativas nas políticas sociais. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Emenda Constitucional n. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Regulamenta o trabalho voluntário no país. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 19 fev. 1998.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 maio 2000.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n. 41, de 04 de outubro de 2005. Aprova a assistência financeira suplementar a projeto educacional, no âmbito da educação básica, para projetos de reestruturação da rede física escolar pública, para o ano de 2005. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 05 out. 2005.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n. 19, de 13 de abril de 2006. Estabelece orientações e diretrizes para a execução e assistência financeira suplementar, no âmbito da educação básica, a projetos de reestruturação física da rede escolar pública, em 2006. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 17 abr. 2006.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Resolução n. 6, de 24 de abril de 2007. Estabelece as orientações e diretrizes para execução e assistência financeira suplementar ao Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007a.

BRASIL. Ministério da Educação. *O Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas*. Brasília, DF: MEC, 2007b.

BRASIL. Ministério da Educação. 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 sócio-educativas no contraturno escolar. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 abr. 2007c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 abr. 2007d.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n. 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007e.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*: instrumento de campo. Brasília, DF: MEC, ago. 2008a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação*: guia prático de ações. Brasília, DF: MEC, ago. 2008b.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade. *Manual de educação integral para obtenção de apoio financeiro por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, no exercício de 2008*. Brasília, DF: MEC/Secad, 2008c.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Portaria CNE/CP n. 10, de 6 de agosto de 2009*. Indicações para subsidiar a construção do Plano Nacional de Educação 2011-2020. Brasília, DF: CNE/CP, 2009a.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa Mais Educação*: manual passo a passo. Brasília, DF: MEC, 2009b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 nov. 2009c.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. 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.

BRASIL. Ministério da Educação. *Plano de Ações Articuladas PAR 2011-2014*: guia prático de ações. Brasília, DF: MEC, 2011a.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Educação integral/educação integrada e(m) tempo integral*: concepções e práticas na educação brasileira. Brasília, DF: MEC/SEB, 2011b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 12.695, de 25 de julho de 2012. Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas [...] e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jul. 2012.

BRASIL. 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.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Conselho Deliberativo. Resolução n. 14, de 9 de junho de 2014. Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, para assegurar que essas realizem atividades de educação integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com o Programa Mais Educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 10 jun. 2014a.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 jun. 2014b.

CALDERÓN, Adolfo Ignácio; MARIM, Vlademir. Participação popular: a escola como alvo do terceiro setor. In: SOUZA, Donaldo Bello de; FARIA, Lia Ciomar Macedo de (Org.). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003. p. 211-231.

- CASSASUS, Juan. *Tarefas da educação*. Campinas: Autores Associados, 1995.
- CAVALIERE, Ana Maria. Escolas em tempo integral versus alunos em tempo integral. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009.
- COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. *Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo*. Petrópolis: DP et Alli; Rio de Janeiro: Faperj, 2009.
- COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa. *Tempo integral no estado do Rio de Janeiro: organização curricular em direção a qual educação integral? Relatório final de pesquisa*. Rio de Janeiro: Unirio, 2015.
- COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa; MARQUES, Luciana Pacheco; BRANCO, Verônica. Políticas públicas municipais de educação integral e(m) tempo ampliado: quando a escola faz a diferença. *Ensaio*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 83, p. 355-378, abr./jun. 2014.
- COSTA, Jean Mário Araújo; CUNHA, Maria Couto; ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, n. 8, p. 14-23, jul./dez. 2010.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. O regime de colaboração. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Concepção, estrutura e funcionamento: Caderno 1 – o contexto de atuação, natureza e organização dos Conselhos Municipais de Educação*. Brasília: MEC/SEB; Florianópolis: UFSC, 2009 (Formação Continuada de Conselheiros Municipais de Educação, 2).
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Por um Plano Nacional de Educação: nacional, federativo, democrático e efetivo. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 1, p. 13-30, 2010.
- DAVIES, Nicholas. Alguns desafios do financiamento da educação: a responsabilidade pelo ensino na legislação, a capacidade tributária dos governos e o impacto do Fundef e do Fundeb na educação. In: PARENTE, Juliano Mota; PARENTE, Cláudia da Mota Darós (Org.). *Política, gestão e financiamento da educação*. Aracaju: Editora UFS, 2012. p. 145-163.
- DOURADO, Luiz Fernandes. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- GOUVEIA, Andréa Barbosa; PINTO, José Marcelino de Rezende; CORBICCI, Paulo Roberto (Org.). *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília, DF: Ipea, 2011.
- JACOBI, Pedro Roberto. Participação, cidadania e descentralização: alcances e limites da engenharia institucional. In: SOUZA, Donald Bello de (Org.). *Conselhos municipais e controle social da educação: descentralização, participação e cidadania*. São Paulo: Xamã, 2008. p. 115-130.
- KETELE, Jean-Marie de; ROEGIERS; Xavier. *Metodologia da recolha de dados: fundamentos dos métodos de observações, de questionários, de entrevistas e de estudo de documentos*. Lisboa: Instituto Piaget, 1993.
- KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 63-81, out. 1999. (editado em fev. 2000)
- LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.
- MAURÍCIO, Lucia Velloso (Org.). Escritos, representações e pressupostos da escola pública de horário integral. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 22, n. 80, p. 15-31, abr. 2009.
- MAURÍCIO, Lucia Velloso (Org.). *Tempos e espaços escolares: experiências, políticas e debates no Brasil e no mundo*. Rio de Janeiro: Ponteio; Faperj, 2014.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. Educação integral & tempo integral na educação básica: da LDB ao PDE. In: COELHO, Lígia Martha Coimbra da Costa (Org.). *Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo*. Petrópolis: DP et Alii; Rio de Janeiro: Faperj, 2009.

MENEZES, Janaina Specht da Silva. Educação em tempo integral: direito e financiamento. *Educar em Revista*, Curitiba, n. 45, p. 137-152, jul./set. 2012.

MENEZES, Raul Miranda. Processo de gasto e descentralização na política educacional brasileira. *Em Aberto*, Brasília, DF, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

MONTAÑO, Carlos. *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão de intervenção social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchestien, 1998.

NUNES, Maria Fernanda Rezende. *Proinfância: as estratégias municipais de atendimento a crianças de 0 a 6 anos: relatório de pesquisa*. Rio de Janeiro: Unirio, 2015. Mimeografado.

OLIVEIRA, Luana Gomes de. *A formação continuada no âmbito do Programa Mais Educação no município de Mesquita-RJ*. 2014. 152 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília, DF: Unesco, 2010.

PARO, Vitor Henrique. Educação integral em tempo integral: uma concepção de educação para a modernidade. In: COELHO, Lígia Martha Coimbra da (Org.). *Educação integral em tempo integral: estudos e experiências em processo*. Rio de Janeiro: Faperj, 2009. p. 13-20.

PARO, Vitor Henrique; FERRETTI, Celso João; VIANNA, Cláudia Pereira; SOUZA, Denise Trento Rebello de. Escola pública de tempo integral: universalização do ensino e problemas sociais. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 65, p. 11-20, maio 1988.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do estado no Brasil dos anos 1990*. São Paulo: Xamã, 2003.

SAVIANI, Dermeval. Sistema nacional de educação articulado ao Plano Nacional de Educação. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. *Educar*, Curitiba, n. 22, p. 17-49, 2003.

SOUZA, Celina. Intermediação de interesses regionais no Brasil: o impacto do federalismo e da descentralização. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 569-592, 1998.

SOUZA, Donald Bello de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 25, n. 59, p. 140-170, set./dez. 2014.

SOUZA, Donald Bello de; BATISTA, Neusa Chaves. Balanço das avaliações municipais do Plano de Ações Articuladas: desafios atuais ao desenvolvimento da política nacional PAR. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 32, n. 1, p. 105-131, jan./mar. 2016.

SOUZA, Donald Bello de; MENEZES, Janaina Specht da Silva. Planos estaduais de educação: (des)vinculações com a gestão dos sistemas estaduais de ensino. In: SOUZA, Donald Bello de; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira; OLIVEIRA, Rosimar de Fátima (Org.). *Sistemas educacionais: concepções, tensões, desafios*. São Paulo: Loyola, 2015. p. 139-172.

VIEIRA, Sofia Lerche; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política educacional no Brasil: introdução histórica*. Brasília, DF: Líber Livro, 2007.

DONALDO BELLO DE SOUZA

Professor associado na Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ –
Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
donaldbello@gmail.com

JANAÍNA SPECHT DA SILVA MENEZES

Professora associada na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro –
Unirio – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
janainamenezes@hotmail.com

LÍGIA MARTHA C. DA COSTA COELHO

Professora associada na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro –
Unirio – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
ligiamartha25@outlook.com

ELISANGELA DA SILVA BERNADO

Professora adjunta na Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro –
Unirio – Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil
efelisberto@yahoo.com.br