



FORMAS DE COLABORAÇÃO E(M) RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL

Valdeney Lima da Costa ¹
Universidade Estadual do Piauí

Lígia Martha Coimbra da Costa Coelho ²
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

RESUMO

Este artigo é um recorte de tese de doutorado que analisou as formas de colaboração nas relações intergovernamentais entre entes federativos — União, Estado e municípios —, no que se refere ao desenvolvimento do Programa Mais Educação em dois municípios piauienses — Teresina e Valença do Piauí —, no período compreendido entre os anos de 2007 e 2016. Os aportes teóricos relacionados às temáticas da investigação se sustentam nos estudos de G. Araújo (2010, 2012, 2013), Cury (2010, 2015), Coelho (2009), Silva & Silva (2013), entre outros pesquisadores que trabalham com questões básicas dessa investigação — formas de colaboração e políticas de Educação Integral em Tempo Integral. Metodologicamente, trabalhou-se com a pesquisa teórico-bibliográfica, documental e empírica. Com este estudo, constatou-se que foram variadas as formas de colaboração entre os municípios de Valença do Piauí, Teresina, o Governo do Estado do Piauí e o Governo Federal no desenvolvimento do Programa Mais Educação. Entende-se que a disparidade encontrada na operacionalização desse Programa em diferentes municípios brasileiros poderia ser minimizada, caso fossem projetados recursos mínimos ou desejáveis como contrapartida dos entes federativos, consideradas suas capacidades financeiras.

Palavras-chave: formas de colaboração intergovernamental; Federalismo; Programa Mais Educação; Educação Integral em Tempo Integral.

COLLABORATIVE WAYS AND (IN) INTERGOVERNMENTAL RELATIONS WITHIN THE CONTEXT OF FULL-TIME EDUCATION AND (IN) INTEGRAL TIME

ABSTRACT

This article is an excerpt from a doctoral thesis which analyzed the collaborative ways in intergovernmental relations between Federation entities — Union, State and municipalities — referring to the development of *Programa Mais Educação* in two Piauí State municipalities — Teresina and Valença do Piauí — within the period in-between the years of 2007 and 2016. The theoretical basis related to the themes in investigation are supported by the research of G. Araujo (2010, 2012, 2013), Cury (2010, 2015), Coelho (2009), Silva & Silva (2013), among other researchers who work with the basis questions for this investigation — collaborative ways and Full-time Education in Integral Time policies. Methodologically a theoretical-bibliographical research was conducted, archival and empirical. With this research it was

¹ Doutor em Educação. Professor da Universidade Estadual do Piauí (UESPI) – Campus de Bom Jesus. Integrante do Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI). Praça Alcebíades de Moraes, s/n. Bairro Josué Parente, Bom Jesus, Piauí, Brasil, CEP: 64.900-000. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5941-6233>. E-mail: valdeneylima@bjs.uespi.br.

² Doutora em Educação. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO) e Coordenadora do Núcleo de Estudos Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI). Avenida Pasteur, 296, sala 310, Bairro URCA, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil, CEP: 22290-240. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3892-3308> E-mail: ligiamartha25@outlook.com.

noticed that the collaborative ways may vary between the municipalities of Valença do Piauí, Teresina, the Piauí State Government and the Federal Gov't in developing the *Programa Mais Educação*. It is known that the disparity found in operating the Program in different Brazilian municipalities could be minimized if the planned minimal or desired resources as a countermeasure by the entities of the federation concerning their financial capacity.

Keywords: intergovernmental collaborative ways; Federalism; Programa Mais Educação; Full-time Education in Integral Time.

FORMAS DE COLABORACIÓN E(N) RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES EN EL CONTEXTO DE LA EDUCACIÓN INTEGRAL E(N) TIEMPO INTEGRAL

RESUMEN

Este artículo es una porción de la tesis de doctorado que ha analizado las formas de colaboración en las relaciones intergubernamentales entre las entidades federativas — Unión, Estado y condados —, en lo que se refiere al desarrollo del Programa Más Educación en dos condados de Piauí — Teresina y Valença de Piauí —, en el periodo entre los años de 2007 y 2016. Las contribuciones teóricas relacionadas a los temas de investigación se sostienen en los estudios de G. Araújo (2010, 2012, 2013), Cury (2010, 2015), Coelho (2009), Silva & Silva (2013), entre otros investigadores que trabajan con cuestiones básicas de esa investigación — formas de colaboración y políticas de Educación Integral en Tiempo Integral. Metodológicamente, se trabajó con la investigación teórica-bibliográfica, documental y empírica. Con este estudio, se verificó que han sido muchas las formas de colaboración entre los condados de Valença de Piauí, Teresina, el Gobierno del Estado de Piauí y el Gobierno Federal en el desarrollo del Programa Más Educación. Se entiende que la disparidad encontrada en la instrumentalización de ese Programa en distintos condados brasileños se podría minimizar si se diseñaran recursos mínimos o deseables como contraejemplo de las entidades federativas, consideradas sus capacidades financieras.

Palabras clave: formas de colaboración intergubernamentales; Federalismo; Programa Más Educación; Educación Integral en Tiempo Integral.

INTRODUÇÃO

As relações intergovernamentais estabelecidas entre União e instâncias subnacionais envolvem significativa complexidade, sobretudo no campo político e, principalmente, quando se discutem questões relacionadas às políticas públicas educacionais. Um dos aspectos considerados como desafios e que abarcam essa problemática refere-se ao pacto federativo, especificamente o que se direciona às responsabilidades educacionais que competem a cada ente federativo. Como parte relevante dessa discussão, ainda não temos a institucionalização do Sistema Nacional de Educação (SNE), que regulamentará o regime de colaboração, na perspectiva de que as instâncias governamentais possam cumprir juridicamente suas responsabilidades educacionais, dentre outras atribuições

No que diz respeito aos programas de educação em tempo integral no Brasil, em especial aqueles formulados pelo Governo Federal, observa-se referência tanto ao *regime* como às *formas de colaboração* entre os Governos Federais, Estaduais, Distritais

e Municipais, tanto em sua implantação quanto em sua operacionalização, assim como a participação comunitária na gestão dos projetos. Neste estudo, utilizamos o termo *formas de colaboração* na discussão sobre a temática Educação Integral em Tempo Integral, em razão de não termos ainda o regime de colaboração legalmente instituído, nos moldes previstos pelo art. 23 da Constituição Federal de 1988.

Analisamos, assim, as formas de colaboração nas relações intergovernamentais entre os entes federativos União, Estados e Municípios, especificamente no que diz respeito ao Programa Mais Educação (PMEd), iniciativa federal amparada pela Portaria Interministerial n.17/2007 (BRASIL, 2007), regulamentada pelo Decreto n. 7.083/2010 (BRASIL, 2010) e desenvolvida entre os anos de 2007 e 2016, em escolas estaduais e municipais por todo o país. Concebido e implementado em uma visão intersetorial e intergovernamental, o PMEd foi apresentado à sociedade brasileira como uma estratégia indutora da educação integral³ no Brasil (LECLERC; MOLL, 2012).

Anteriormente ao PMEd, a ideia da Educação Integral em Tempo Integral e a previsão de formas de colaboração foram propostas pelo Governo Federal nos chamados Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs), que materializaram as ações do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA). Com o PMEd e o PRONAICA, o Governo Federal deu partida às ações da política de Educação em Tempo Integral, via programas, na perspectiva de que essas propostas fossem compartilhadas e, posteriormente, assumidas pelas gestões estaduais e/ou municipais, buscando-se, ainda, apoio de organizações da sociedade civil.

O presente artigo é recorte de tese de doutorado que analisou as formas de colaboração nas relações intergovernamentais entre União, Estado e Municípios, no que se referiu ao desenvolvimento do PMEd em dois municípios piauienses — Teresina e Valença do Piauí —, no período compreendido entre os anos de 2007 e 2016. Em

³ Coelho (2015) enfatiza que as expressões *tempo integral* e *educação integral*, muitas vezes, são empregadas como sinônimos em debates, na elaboração de documentos oficiais ou na produção acadêmica. Para a autora, *tempo integral* é uma jornada escolar ampliada que se passa na escola ou em outros lugares, mas em articulação com o seu projeto pedagógico; *educação integral* é o trabalho educativo que entremeia as diferentes formas de conhecimentos e saberes que alicerçam a formação humana, numa perspectiva sócio-histórica.

termos teórico-metodológicos, o estudo foi realizado mediante pesquisa teórico-bibliográfica, documental e empírica.

O referencial teórico fundamentou-se em estudos de G. Araújo (2010, 2012, 2013), Cury (2010, 2015), Cavaliere (2009) e Coelho (2009), Silva & Silva (2013), entre outros pesquisadores que trabalham com questões básicas desta investigação, quais sejam, as formas de colaboração e as políticas de Educação Integral em Tempo Integral. A pesquisa documental incidiu sobre publicações oficiais, de nível federal, bem como fontes impressas e digitalizadas que foram coletadas no trabalho de campo, realizado no período de 2015 a 2019, nos municípios anteriormente referidos.

O texto, em um primeiro momento, sintetiza discussões conceituais sobre a questão federativa e seus reflexos na área educacional, incluindo a problemática da ausência de regulamentação do regime de colaboração e a *camuflagem* que vem ocorrendo nesse sentido, por meio de práticas de colaboração de diferentes naturezas. Também aborda aspectos pontuais do PMEd, sobretudo no que se refere às orientações sobre sua operacionalização nas escolas estaduais e municipais. A segunda parte apresenta as implicações desse Programa nos municípios de Valença do Piauí e Teresina, analisando práticas condensadas em formas de colaboração efetuadas por estes entes subnacionais e, em *Considerações*, tecemos reflexões sobre o tema em discussão.

A QUESTÃO FEDERATIVA, SEUS REFLEXOS NA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO EM TEMPO INTEGRAL E O PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO EM FOCO

A problematização sobre o Estado e o modelo federativo adotado é essencial em qualquer estudo sobre políticas educacionais, não sendo diferente em nossa temática de pesquisa. Nessa perspectiva — e defendendo a Educação Integral em Tempo Integral como política de Estado, bem como a regulamentação e a efetivação do regime de colaboração pela via do SNE —, é necessário que esclareçamos à qual natureza de Estado nos referimos, bem como compreendamos quais são as implicações derivadas de sua forma de organização.

Em termos conceituais, entendemos federalismo como uma organização política e territorial de poder, fundamentada na duplicidade de soberania entre os entes

federados e o governo central (ARAÚJO, G., 2013). Para essa autora, os diferentes contextos históricos do federalismo ensejam diversos sentidos e processos de operacionalização, de modo que ao menos três tipologias são identificáveis, no âmbito das relações intergovernamentais entre 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; 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.

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-os como entes federados autônomos e estabelecendo o federalismo tripartite.

O princípio da cooperação federativa, distinto 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 dessa normatização, e, portanto, a indefinição sobre as responsabilidades das instâncias administrativas em relação à matéria educacional, acentua a competição política e administrativa entre os entes federados, no âmbito do Estado federativo brasileiro e das políticas e programas elaborados nesse sentido.

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 de disparidades financeiras, técnicas e de administração existentes, e 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, como vimos reforçando ao longo do texto, sobrepõem-se as disputas de natureza fiscal, protagonizadas no nível federal, no

subnacional e entre ambos. Um conjunto de fatores — disputa fiscal entre estados por mais recursos; disputa semelhante, em termos intermunicipais, em relação à sua distribuição; 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).

Ampliando a discussão, segundo G. Araújo (2013), os debates em torno da regulamentação do regime de colaboração 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 G. Araújo (2012), após a aprovação de Parecer da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB n. 09/2011), outras possibilidades de interlocução entre as instâncias administrativas públicas e privadas foram gestadas, a exemplo dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs). Em outro estudo, a autora reflete sobre esses arranjos, considerando-os formas de regramento colaborativo nas relações intergovernamentais que desvirtuam o necessário debate da regulamentação do regime de colaboração, via lei complementar (ARAÚJO, G., 2013).

Como sabemos, a proposição legal do regime de colaboração está exposta na Constituição Federal, no seu artigo 211, e, pensando especificamente em relação à área educacional, é recomendada, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007 e no atual PNE (2014-2024).

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, G., 2010, 2013; ARAÚJO, L., 2014; CURY, 2010, 2015), tarefa essa que vem sendo adiada, camuflada ou disputada entre as instâncias intra/intergovernamentais.

G. Araújo (2013, p. 788) 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.” Para Cury (2010), regime de colaboração é processo difícil, moroso e precisamente negociado, 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 são aspectos que impõem limites ao pacto federativo cooperativo. Na área da educação, Cury (2015, p. 2) considera ainda 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.

Essa perspectiva que associa o pacto federativo em educação à construção do SNE foi discutida por Saviani (2014), em estudo sobre essa questão e sobre o PNE. O entendimento do autor 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.” (SAVIANI, 2014, p. 51-52).

Com posicionamento distinto dos autores mencionados, Abrucio (2010), outro pesquisador de referência sobre a temática, afirma 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 Fernando Henrique Cardoso e de Luís Inácio Lula da Silva, a União criou vários programas federais sob sua coordenação e direcionados às instâncias subnacionais, na perspectiva de contornar o problema da não materialidade do regime de colaboração.

Em outro estudo, Abrucio (2012) 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, sobretudo nas relações

existentes 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.

Na perspectiva também de debater sobre o regime de colaboração em educação, determinados institutos ou organizações sociais vêm 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), institutos e fundações ligadas ao Todos pela Educação.

De acordo com informações apresentadas em sua página virtual, sobretudo em fôlder temático, o Instituto Natura ([20–]) entende que o regime de colaboração é um trabalho coletivo entre os entes federados e que as relações podem (e devem) 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 ADEs, Territórios de Cooperação e formação de consórcios.

A constituição dos ADEs, portanto, vão ao encontro de interesses de determinados grupos, entre eles, os empresariais, que buscam estabelecer o consenso de suas ideias na formulação da política educacional, redefinindo os modelos de gestão das instituições públicas e instituindo outras formas de colaboração. Sobre esse aspecto, Argollo e Motta (2015, p. 54) compreendem

[...] 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, institucionaliza[r] tipos novos de parcerias público-privadas 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 ressignificação da educação pública como direito.

A perspectiva dos ADEs foi contemplada no PNE 2014-2024, precisamente no § 7º do art. 7º, o qual determina que “[...] o fortalecimento do regime de colaboração entre os Municípios dar-se-á, inclusive, mediante a adoção de arranjos de desenvolvimento da educação.” (BRASIL, [20-], p.11-12). 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 2014/2024, o PDE, divulgado no ano de 2007, já havia incorporado a ideia da territorialidade como um dos pilares na consecução de suas finalidades e, nesse sentido, elaborado, numa perspectiva sistêmica, “[...] em regime de colaboração, as 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, [20-], p. 11-12).

No tocante ao PDE, além dessa incorporação, entre seus 41 programas, destacamos o PMEd que, diferentemente de alguns desses programas, apresentou regulamentação específica, ampliada e alterada, nos anos subsequentes. A Portaria Interministerial n. 17/2007 (BRASIL, 2007) foi a primeira legislação de amparo ao 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.” Para tanto, tinha como proposta a articulação de diferentes Ministérios, além do incentivo à participação da família, da comunidade, de organismos não governamentais e da esfera privada nas atividades oferecidas.

Na perspectiva de orientar as redes escolares de estados e de municípios para a efetivação do PMEd, o Ministério da Educação (MEC), inicialmente por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade (SECAD), à época, organizou 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.

A cada ano, o MEC definia os critérios para a adesão das escolas ao PMEd, a qual deveria ser realizada mediante inscrição no Sistema Integrado de Monitoramento e Controle (SIMEC), para posterior seleção pela Secretaria da Educação Básica (SEB). Uma vez escolhidas as unidades escolares, o MEC repassava os recursos, baseado no plano de atendimento da escola, o qual informava, dentre outros aspectos, o número de participantes e a oferta de atividades dos macrocampos escolhidos pela comunidade escolar.

Os recursos financeiros destinados às unidades escolares ou às entidades executoras para realização do PMEd eram oriundos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) /Educação Integral, enquanto aos estados e municípios eram repassados diretamente recursos provenientes do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)/Educação Integral, ambos por meio de resoluções publicadas e atualizadas pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os valores contábeis repassados às escolas públicas participantes do PMEd seriam proporcionais ao número de alunos participantes informados pelas secretarias estaduais e municipais na plataforma SIMEC, conforme recomendações expressas nos *Manuais Operacionais da Educação Integral*, publicados pelo MEC entre os anos de 2008 e 2014.

De acordo com *Manuais* organizados pelo FNDE/MEC, o repasse financeiro feito às unidades escolares executoras era considerado para 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 compra de outros bens definitivos necessários à realização das atividades do PMEd).

A coordenação do PMEd deveria ser realizada mediante esforços, tanto do governo quanto da comunidade e da sociedade civil. Nessa perspectiva, segundo o caderno intitulado *Gestão Intersetorial do Território*, a partir do PMEd, convocar-se-ia a

participação de instâncias representativas das três esferas administrativas situadas nesses territórios (BRASIL, 2009b). Assim, criou-se, em nível federal, o Fórum Interministerial Mais Educação e, nas instâncias subnacionais, os Comitês Metropolitanos e os Comitês Locais.

Segundo Moll (2013, p. 77), a organização dos comitês nos diferentes territórios (local, metropolitano, regionais e estaduais) favoreceria o enraizamento da Educação Integral, à medida 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.

A criação desses comitês, sob o prisma da participação, em verdade, seria importante para executar a descentralização, já que, em relação ao PMEd, esse 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).

Em estudo de Silva e Silva (2013), encontramos uma síntese da concepção de gestão do PMEd, sendo este materializado de forma intersetorial, interministerial e intergovernamental. Explicam os autores, ainda, que o Programa é intersetorial, ao buscar a articulação entre diferentes áreas sociais; interministerial, ao propor a ação conjunta de diferentes ministérios; e intergovernamental, ao fomentar a parceria entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Na próxima seção, abordamos as práticas de colaboração intergovernamentais entre os entes federativos, desenvolvidas no contexto de operacionalização do PMEd, em dois municípios piauienses.

FORMAS DE COLABORAÇÃO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS NO CONTEXTO DA EDUCAÇÃO INTEGRAL EM TEMPO INTEGRAL NOS MUNICÍPIOS DE TERESINA E VALENÇA DO PIAUÍ

Apesar de os programas federais possuírem orientações mais amplas e gerais sobre sua operacionalização, sabemos que, no contexto local, produzem-se inferências

ou mesmo ressignificações quando de sua implementação. Nesse sentido, consideramos significativa a pesquisa de campo realizada sobre as formas de colaboração intergovernamentais em relação ao PMEd nos territórios municipais.

Nessa pesquisa de campo, analisamos as formas de colaboração que se constituíram no PMEd, em dois municípios piauienses: Valença do Piauí e Teresina, selecionados por serem municípios de pequeno e grande porte populacional no Estado do Piauí, respectivamente. Ademais, ressaltamos que esses dois municípios receberam instalações do PRONAICA, por meio da edificação de escolas CAICs, fato que também se levou em consideração, inicialmente, quando dos critérios para escolha de municípios do estado do Piauí que seriam objeto de nossa pesquisa.

O município de Valença do Piauí, localizado na mesorregião do Centro-Norte piauiense e no território de desenvolvimento denominado Vale dos Sambito, distante cerca de 210 km da capital, possuindo uma população estimada de 20.588 habitantes (IBGE, 2014).

À época da pesquisa empírica, em visita realizada ao município, no ano de 2018, constatamos que a Secretaria Municipal de Educação (SEME) funcionava em prédio próprio, sendo importante dizer que é um 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 predominantemente pública, tanto em relação à quantidade de escolas quanto no tocante às matrículas, já que existem poucas instituições mantidas pela iniciativa privada. Já 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. À época da pesquisa, das três escolas públicas estaduais da cidade, uma delas — CETI Antonieta Veloso — ofertava o tempo integral, destinando-se aos alunos do Ensino Médio.

A presença do Governo Federal na educação municipal está materializada, sobretudo, em edificações de estabelecimentos de ensino. Nesse sentido, cabe ressaltar que Valença do Piauí conta com instalações do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI), que oferece cursos técnicos à comunidade. Soma-se à instituição federal, a Creche Municipal Deyane Lima Verde, construída por meio do Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFÂNCIA), e o CAIC, investimentos educacionais financiados pela União, em colaboração com o próprio Município.

O sistema municipal de educação de Valença do Piauí foi criado por meio da Lei n. 1.118/2009 (VALENÇA DO PIAUÍ, 2009), composto pelas seguintes instituições: a) escolas de Educação Infantil (públicas e privadas), Ensino Fundamental, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial e Educação Profissional, mantidas pelo Poder Público Municipal; b) Secretaria Municipal de Educação; c) Conselho Municipal de Educação (CME); d) Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB); e) Conselho de Alimentação Escolar. Em 2015, por ocasião da Lei Municipal n. 1.128, foi aprovado o Plano Municipal de Educação de Valença do Piauí (PMEVP), em consonância com o PNE, já que o Plano Estadual, naquele período, estava em processo de elaboração (VALENÇA DO PIAUÍ, 2015).

O outro município pesquisado foi Teresina, considerado o centro comercial, médico, cultural, de negócios e educacional do Piauí, atraindo moradores de cidades vizinhas e de outros estados, a exemplo de Timon, cidade maranhense limítrofe com a Capital piauiense e que também compõe a chamada Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina.

A Secretaria Municipal de Educação e Cultura (SEMEC) está em uma região próxima ao gabinete municipal, agregando 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. Também fazem parte da estrutura dessa Secretaria os espaços do CME e

do Centro de Formação Prof. Odilon Nunes, onde acontecem os encontros de formação de professores e de gestores da rede municipal de ensino.

No ano de realização deste estudo, a SEMEC, dotada de coordenação específica para acompanhamento de contratos e convênios, era ligada à Gerência de Administração, como também dispunha de coordenações específicas, entre elas, a Coordenação das Escolas de Tempo Integral e Ensino Fundamental e a Coordenação de Projetos Especiais (Programa Novo Mais Educação).

Teresina teve seu sistema de ensino regulamentado pela Lei Municipal n. 2.900 (TERESINA, 2000), de 14 de maio de 2000, e é formado pelos órgãos municipais de educação (SEMEC e CME) e instituições de Ensino Fundamental e Educação Infantil mantidas pelo Poder Público e pelos estabelecimentos de Educação Infantil mantidos pela iniciativa privada.

Segundo informações coletadas à época da pesquisa, na página virtual da SEMEC, no ano de 2018, a rede pública de ensino de Teresina era integrada por 138 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEIs) e 149 escolas municipais, distribuídas distintamente pelas quatro zonas territoriais da cidade (Norte, Sul, Sudeste e Leste). Ainda segundo dados da SEMEC, no ano de 2018, funcionaram dez escolas municipais de tempo integral (6,7% do total de escolas da rede pública de Ensino Fundamental), atendendo turmas do 1º ao 5º ano e do 6º ao 9º ano. Dessas escolas, duas unidades ofertavam todo o Ensino Fundamental em tempo integral. É importante dizer que esse quantitativo se refere apenas à iniciativa municipal, desconsiderando-se as escolas beneficiadas com o Novo Mais Educação, à época.

Após essa caracterização de aspectos educacionais dos municípios piauienses pesquisados, ressaltamos que, na pesquisa de campo relativa à investigação sobre as formas de colaboração intergovernamentais no contexto do PMEd, entrevistamos dois representantes de órgãos públicos da gestão federal; um representante da gestão educacional do Estado (Secretário Estadual da Educação) e três gestores de cada município pesquisado (Prefeito, Secretário da Educação e Coordenador Municipal do Programa), totalizando nove sujeitos. Em âmbito nacional, foram entrevistados um representante da Coordenação Geral da Educação Integral do MEC e do FNDE, à época

de implementação do PMEd. Nossa pretensão foi obter informações sobre a gestão e o financiamento desse Programa, além de coletar dados sobre a operacionalização e a *divisão* de responsabilidades propostas às instâncias subnacionais.

Nesse sentido, questionamos os participantes sobre as contrapartidas assumidas pelos municípios na operacionalização do PMEd, buscando, assim, conhecer e, posteriormente, analisar as práticas de colaboração intergovernamental dos municípios com os Governos Estadual e Federal.

Para fins deste artigo, recortamos aspectos relacionados às formas de colaboração intergovernamentais no que tange a: a) *financiamento*; b) *contratação de recursos humanos*; e c) *utilização e/ou locação de espaços* no contexto de desenvolvimento do PMEd nos municípios piauienses de Teresina e Valença do Piauí.

FORMAS DE COLABORAÇÃO NO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: FINANCIAMENTO

Entendemos que o financiamento do PMEd 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. Contudo, 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 PMEd (BRASIL, 2010a). Nesse sentido, ao validar a desão, estados e municípios também se comprometiam com o seu custeio.

A contrapartida financeira dos municípios, segundo relato do representante da Coordenação Nacional da Educação Integral, não foi exigida; porém, o mesmo entendia que, para a Educação Integral, seriam necessários mais do que os recursos repassados pelo Governo Federal. Consultando as legislações municipais e relatórios de gestão das Secretarias pesquisadas, constatamos que os municípios de Valença do Piauí e Teresina também forneceram contrapartida financeira para a operacionalização do Programa em

suas escolas municipais. Essa constatação nos remete à fala de representante do Poder Executivo Municipal de Valença do Piauí, proferida em 2018 , ao dizer que

[...] todos esses programas federais [...] sempre traz alguma despesa pro município.
(Representante do Poder Executivo Municipal de Valença do Piauí).

Em termos de discurso, podemos inferir que, para esse gestor, a adesão a programas federais gera *despesa* ao Município, como se a aceitação da proposta fosse algo compulsório, obrigatório para a *manutenção das relações* verticais que se estabelecem entre o Governo Federal e os demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Em Valença do Piauí, os valores repassados à educação, segundo a Lei Orçamentária Anual (LOA) Municipal n. 1.180/2012, 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\$ 1.350.500,00 (um milhão, trezentos e cinquenta mil e quinhentos reais) foram destinados a programas da SEME, entre eles, as ações do PMEd (VALENÇA DO PIAUÍ, 2012). As LOAs de 2013, 2014 e 2015 mencionaram, especificamente, a provisão financeira do Tesouro Municipal para ações do PMEd. No que se refere à contrapartida financeira do Município, seriam investidos, no exercício financeiro de 2013, cerca de R\$30.000,00 (trinta mil reais) na execução desse Programa. Em 2014, o valor destinado às ações do PMEd foi de R\$20.000,00 (vinte mil reais); entretanto, não localizamos, na LOA, o detalhamento desse investimento. No ano de 2015, também ocorreu redução no financiamento municipal do PMEd, em relação ao ano de sua implementação, sendo destinado o montante de R\$21.000,00 (vinte e um mil reais).

A redução do financiamento municipal do PMEd, nos referidos anos, correspondeu à diminuição dos recursos injetados pelo Governo Federal. Em outros termos, à redução federal de recursos, correspondeu a também redução municipal de investimento no Programa.

O relatório n. 19/2015, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, presidida pelo senador Romário, que realizou avaliação do PMEd, analisou os valores dispendidos pelo Programa entre os anos de 2008 e 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, alcançaram R\$ 1,3 bilhão, 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, p. 35). Essa redução dos recursos repercutiu diretamente no desenvolvimento do PMEd nas escolas, fato esse denunciado na mídia, nos anos de 2015 e 2016, e que, com efeito, gerou incertezas sobre a continuidade do Programa em vários estados e municípios brasileiros, entre os quais mencionamos Valença do Piauí.

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 que nos foram disponibilizados.

No ano de 2008, dez escolas municipais participantes do PMEd 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. Segundo relatório de gestão da SEMEC, em 2009, o PMEd atendeu cerca de 4.054 alunos, “[...] totalizando em 2008 / 2009, um investimento em torno de 1,2 milhões [sic] 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 PMEd. Nesse ano, segundo relatório de atividades ao qual tivemos acesso, datado do ano de 2012, apontaram que os recursos procedentes do MEC/FNDE e recebidos pelas escolas totalizaram R\$1.396.764,06 (um milhão, trezentos e noventa e seis mil, setecentos e sessenta e quatro 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 PMEd no ano de 2012, 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, esse Programa foi desenvolvido em 128 escolas que, juntas, receberam recursos de R\$ 3.654.020,26 (três milhões, seiscentos e 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, acolheram a proposta pedagógica alinhada ao PMEd.

A complementação da merenda escolar para os alunos do PMEd também foi mencionada como contrapartida nas respostas dos gestores entrevistados. Como sabemos, o Governo Federal enviava recursos para as Entidades Executoras (EEx), por meio do PNAE como forma de financiar a alimentação dos alunos matriculados no PMEd.

Segundo estudo de Costa, Garrido e Araújo (2012), a questão da merenda escolar consistiu em outra providência adotada pelo Município 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.

Ainda no contexto do PMEd, 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, também ocorreu colaboração do Município no provimento de transporte escolar para o deslocamento dos alunos participantes do PMEd, contudo não tivemos acesso a documentos que informassem os gastos realizados pela gestão municipal com esse serviço. Sobre essa questão, mencionamos apenas o depoimento

de uma representante da Coordenação Municipal do PMEd que nos disse que, por várias vezes, os alunos participantes se deslocavam entre a casa e a escola nos horários determinados na logística do transporte dos estudantes: percurso casa-escola antes do início das aulas e ao seu término, em cada turno da jornada escolar.

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 de estudantes à escola e permanência nela, sobretudo na zona rural.

Na discussão da temática Educação Integral 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.

FORMAS DE COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: CONTRATAÇÃO DE RECURSOS HUMANOS

No município de Teresina, a ampliação do fornecimento da merenda escolar, mencionada na subseção anterior, exigiu mais atenção da SEMEC, no que tange à estrutura material e ao pessoal das cozinhas escolares. Nesse sentido, segundo depoimento de um dos nossos entrevistados, foram necessários investimentos da SEMEC para a aquisição de equipamentos e para a contratação de funcionários extras para as escolas. Segundo fala de uma das entrevistadas,

[...] a maioria das cozinhas a gente teve que mandar um freezer a mais [...] panelas a mais... é... pagar extra pra merendeira e pra zeladora [...] quando a gente não pagava hora extra [...] tivemos que contratar um outro profissional que ajudava no dia a dia. (Representante da Coordenação Municipal do PMEd, 2018).

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 PMEd na rede municipal de ensino de Teresina.

Outra contrapartida assumida por esse Município foi a disposição do professor comunitário, prevista nos documentos do PMEd, que também contou com financiamento próprio da Prefeitura, como demonstra o Relatório do período 2013-2016 (TERESINA, 2016). Os valores expostos na Tabela 1 correspondem ao somatório da ajuda de custo recebida pelos professores comunitários.

Tabela 1 – Demonstrativo dos recursos municipais destinados ao pagamento do professor comunitário do PMEd (2103-2016)

Ano	2013	2014	2015	2016
Valores custeados (R\$)	345.000,00	249.600,00	254.700,00	-

Fonte: Teresina (2017)

Em depoimento, a representante da Coordenação Municipal do PMEd confirmou que a Prefeitura (via SEMEC) custeou esse pagamento para que esses profissionais se dedicassem à coordenação do Programa nas escolas. Em sua fala, nos disse que

[...] esse professor recebia uma pequena... uma gratificação... ele recebia... como se fosse um monitor, ele recebia como hora/aula excedente, no contracheque dele ele recebia. (Representante da Coordenação Municipal do PMEd).

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-lhe por meio de cheque nominal e, posteriormente, prestando contas à SEMEC:

[...] a gente colocava um valor a mais na conta da escola. o PDDE vinha federal, aí tinha uma conta municipal e aí 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. (Representante da Coordenação Municipal do PMed).

Em Valença do Piauí, segundo nos informou a representante da Coordenação Municipal do PMed, em entrevista no ano de 2018, durante a vigência do Programa no município, não houve pagamento de valor adicional aos professores comunitários, assim como também não ocorreu contratação para ampliação do quadro de funcionários das cozinhas escolares. Em outras palavras, as despesas às quais se referiu o gestor, na seção anterior, não reverteram, como contrapartida, para esse aspecto essencial ao PMed: a contratação de sujeitos para realizar as atividades formativas que uma política de Educação Integral e(m) Tempo Integral necessita.

Outro aspecto analisado nas formas de colaboração intergovernamental, no contexto do desenvolvimento do PMed, referiu-se à questão da infraestrutura, especialmente a oferta e utilização de espaços para a realização de atividades, tema esse abordado na próxima seção.

FORMAS DE COLABORAÇÃO NO CONTEXTO DO PROGRAMA MAIS EDUCAÇÃO: UTILIZAÇÃO E/OU LOCAÇÃO DE ESPAÇOS

A questão da infraestrutura foi mencionada pelos entrevistados de Valença do Piauí como contrapartida municipal na operacionalização do PMed. Não diferentemente de outras realidades no país, esse município precisou adaptar suas unidades escolares para o recebimento do Programa. Nessa perspectiva, relataram os sujeitos de pesquisa entrevistados que foram feitas modificações nos espaços escolares para atendimento a essas atividades. Um dos entrevistados acrescentou que, na rede municipal,

[...] as escolas passaram por adaptações [...] os espaços foram reorganizados pra poder manter e dar condição melhor pra atender essa clientela. (Representante da Coordenação Municipal do PMed em Valença do Piauí).

Outra entrevistada acrescentou que, na zona rural, ocorreu a utilização de outros espaços disponíveis na comunidade, a exemplo do mercado, visto que se

[...] utilizava aquele espaço para desenvolver algumas atividades porque a escola não tinha o espaço suficiente. (Representante da SEME de Valença do Piauí).

As falas das entrevistadas de Valença do Piauí relatam os desafios enfrentados pela rede de ensino e/ou escolas na organização dos espaços para as atividades do PMed. O depoimento da representante da Coordenação Municipal do PMed indicou que espaços escolares situados na zona urbana foram adaptados ou ressignificados para melhor atender aos alunos participantes, arranjos esses feitos em sintonia com a concepção pedagógica do PMed.

Conforme exposto em depoimento de representante da SEME, no ano de 2018, as parcerias aconteceram basicamente nas comunidades da zona rural, utilizando-se 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 representante do Poder Executivo Municipal entrevistado. Segundo ele,

[...] uma vez ou outra um grupo pode ter se apresentado na Academia de Letras, né? Pode ter usado a Academia de Letras que tem um auditório. (Depoimento de Representante do Poder Executivo Municipal de Valença do Piauí).

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. (Representante da SEMEC).

[...] 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 [...]. (Representante da Coordenação Municipal do PMEd).

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 e Araújo (2012, p. 70) 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.”

Entendemos que a limitação dos espaços foi um aspecto desafiador na operacionalização do PMEd. Como pensar uma educação integral em tempo integral sem problematizar, pensar e, por vezes, ressignificar a questão espacial? Historicamente, podemos resgatar os CIACs Projeto Minha Gente e CAICs/PRONAICA, que conceberam um espaço físico próprio e específico para as ações da educação em tempo integral, o que não ocorreu com o PMEd, visto que não houve propostas concretas para edificar escolas. Relembramos uma fala do representante da Coordenação Nacional da Educação Integral entrevistado, no ano de 2018, que nos disse que, quando da idealização do PMEd, até se pensou em modelos arquitetônicos de escola; entretanto, essas propostas não se materializaram. Sobre essa questão, acrescentou:

[...] 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 às escolas brasileiras, nenhuma escola faria educação integral. (Representante da Coordenação Nacional da Educação Integral).

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 MEC 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 n. 17/2007 que, ao utilizar as palavras *mobilizar* e *estimular*, a

nosso ver, transferia à comunidade escolar a competência para buscar espaços para a realização de atividades do Programa, obviamente, para além da instituição escolar.

Expostos esses aspectos relacionados às formas de colaboração no contexto do PMEd, apresentamos, a seguir, nossas considerações sobre a temática em questão nos municípios pesquisados.

CONSIDERAÇÕES

Com este estudo, constatamos que foram variadas as formas de colaboração entre os municípios de Valença do Piauí, Teresina, o Governo do Estado do Piauí e o Governo Federal no desenvolvimento do PMEd.

No município de Valença do Piauí, percebemos que a contrapartida municipal ao Programa foi essencialmente a disposição de recursos humanos, complementação da merenda escolar e o transporte dos alunos participantes, além de destinação de verba específica para o PMEd, disposta nas LOAs dos anos de 2013, 2014 e 2015.

Em Teresina, a materialização da forma de 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, bem como a estruturação destas instalações, 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 socioeducacionais locais que foram criados. Nesse sentido, aspectos ensejados pelo PMEd, como oferta de atividades diversificadas, contraturno escolar, professores comunitários e 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 PMEd, no município de Teresina. Conforme extraído das análises, a experiência adquirida por esse grupo no Programa Escola Aberta, somada à participação em eventos nacionais e

locais e a inserção 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 referido programa federal em suas redes de ensino.

Em referência a Valença do Piauí, acreditamos que o PMEd foi novidade, embora não possamos dizer o mesmo no que diz respeito à finalidade da Educação Integral em Tempo Integral, já que, nesse município, se edificou uma escola CAIC que possuía essa proposta de educação.

Como vimos, as contrapartidas dos municípios de Valença do Piauí e Teresina para a operacionalização do PMEd variaram, dadas as suas capacidades administrativas, estruturais e financeiras distintas. Entendemos que a disparidade encontrada na operacionalização desse Programa em diferentes municípios brasileiros poderia ser minimizada, caso fossem projetados recursos mínimos ou desejáveis como contrapartida dos entes federativos, consideradas as suas capacidades financeiras.

Ademais, é possível problematizar ainda que, existindo um regime de colaboração regulamentado, no qual essas questões fossem mais bem definidas, os gestores muito possivelmente poderiam compreender sua possível participação como *investimento* em um projeto conjunto e não como mais uma *despesa* a ser contabilizada para o município.

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 Integral em Tempo Integral. Sem financiamento, como sabemos, não há como se fazer política, particularmente em municípios que, por não possuírem arrecadação tributária própria, tornam-se dependentes de transferências federais e estaduais. Dentro desse contexto, o debate acerca do SNE, ancorado no regime de colaboração, articula-se como a questão cerne do pacto federativo em educação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner

(org.). **Educação e Federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. p. 39-69. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: 5 abr. 2016.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Associativismo territorial para a cooperação intergovernamental. In: ABRUCIO, Fernando Luiz; RAMOS, Mozart Neves. (org.). **Regime de Colaboração e associativismo territorial**: Arranjos de Desenvolvimento da Educação. São Paulo: Fundação Santillana, 2012. p. 17-30.

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. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 31, n. 112, p. 749-768, jul.-set. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/WzSGcyD3kzgvHsxX5LPrTCg/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 fev. 2018.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo cooperativo e Arranjos de Desenvolvimento da Educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Brasília-DF, v. 28, n. 2, p. 515-531, maio/ago. 2012. Disponível em: <file:///C:/Users/Virg%C3%ADnia/Downloads/37419-Texto%20do%20artigo-148486-1-10-20130227.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2016.

ARAÚJO, Gilda Cardoso. Federalismo e políticas educacionais no Brasil: equalização e atuação do empresariado como projetos em disputa para a regulamentação do regime de colaboração. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 34, n. 124, p. 787-802, jul./set. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/PnvpkHJgRr7P4TnsyC6Sb4Q/?lang=pt>. Acesso em: 5 abr. 2016.

ARAÚJO, Luiz. O desafio do regime de colaboração no novo Plano Nacional de Educação. **Jornal de Políticas Educacionais**, Brasília-DF, n. 16, p.59-65, jul./dez. 2014. Disponível em: http://www.jpe.ufpr.br/n16_6.pdf. Acesso em: 10 mar. 2017.

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**, Brasília, v. 56, p. 44-57, ago. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996.

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 socioeducativas no contraturno escolar. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 abr. 2007. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/mais_educacao.pdf. Acesso em: 22 maio 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Rede de Saberes Mais Educação**: pressupostos para projetos pedagógicos de Educação Integral (caderno para professores e diretores de escolas.). Brasília: MEC, 2009. 92 p. (Série Mais Educação).

BRASIL. Ministério da Educação. **Gestão Intersetorial no Território**. Brasília: MEC, SECAD, 2009a.

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **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. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7083.htm. Acesso em: 22 maio 2016.

BRASIL. Ministério de Educação. **Educação integral/Educação integrada e(m) tempo integral**: concepções e práticas na educação brasileira: mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil. Brasília: MEC/SECAD, 2010a (Série Mais Educação).

BRASIL. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei n. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 22 maio 2016.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Educação, Cultura e Esporte. **Relatório n. 19, de 8 de dezembro de 2015**. Avaliação de políticas públicas sobre Educação em Tempo Integral (Programa Mais Educação).

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano de Desenvolvimento da Educação: razões, princípios e programas**. Brasília: MEC, [20-]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/livro/livro.pdf>. Acesso em: 22 maio 2016.

CAVALIERE, Ana Maria V. Escolas de Tempo Integral versus alunos em tempo integral. **Em Aberto**, Brasília-DF, v. 22, n. 80, p. 51-63, abr. 2009. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2418/2157>. Acesso em: 6 jun. 2016.

COELHO, Lígia Martha C. da Costa. História(s) de Educação Integral. **Em Aberto**, Brasília-DF, v. 22, n. 80, p. 83-96, abr. 2009. Disponível em: <http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/2420/2159>. Acesso em: 6 jun. 2016.

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; ARAÚJO NETO, Gerson Albuquerque (org.). **Reflexões acerca da Educação Integral**. Teresina: EDUFPI, 2012. p. 65-86.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168. Disponível em: https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/unesco/educacao_federalismo.pdf. Acesso em: 5 abr. 2016.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no sistema nacional de educação. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED. 37. 2015. **Anais [...]**, Florianópolis: ANPED, 2015. Trabalho encomendado GT 5: Estado e Política Educacional. Disponível em: <https://www.anped.org.br/sites/default/files/trabalho-de-carlos-r.-j.-cury-para-o-gt05.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2016.

IBGE. Valença do Piauí. **Estimativa populacional Valença do Piauí**, 2014. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 jul. 2015.

INSTITUTO NATURA. **Regime de colaboração em que acreditamos: relação entre estados e municípios para melhoria da educação brasileira**. [20-]. Disponível em: <https://www.institutonatura.org/wp->

content/uploads/2020/08/iN_RegimedeColaboracao_Nav20171129.pdf. Acesso em: 4 out. 2017.

LECLERC, Gesuína de Fátima Elias; MOLL, Jaqueline. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação integral e em tempo integral. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 45, p. 91-110, jul./set. 2012.

MOLL, Jaqueline. 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. p. 69-83.

MOURA, Ana Paula Monteiro. **A política do transporte escolar na rede pública municipal de educação de Teresina**. 2015. 117 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2015.

OLIVEIRA, Cleiton; GANZELI, Pedro. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas-SP, v. 34, n. 125, p. 1031-1047 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/8XcqKr7ZspZjWqqmR9Kkzh/?lang=pt>. Acesso em: 27 jan. 2016.

SAVIANI, Dermeval. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação: significado, controvérsias e perspectivas**. Campinas-SP: Autores Associados, 2014. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

SILVA, Jamerson Antonio de Almeida; SILVA, Katharine Ninive Pinto. **Educação Integral no Brasil de hoje**. Recife: Editora da Universidade Federal de Pernambuco, 2013.

SOUSA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/?lang=pt>. Acesso em: 30 out. 2015.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de gestão**. Teresina: 2010.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de atividades da Secretaria Municipal de Educação: janeiro a novembro de 2012**. Teresina: 2012.

TERESINA. Secretaria Municipal de Educação. **Relatório de atividades da Secretaria Municipal de Educação: 2013-2016**. Teresina: 2016.

VALENÇA DO PIAUÍ. Câmara Municipal. **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. Valença do Piauí, 2009.

VALENÇA DO PIAUÍ. Câmara Municipal. **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.

HISTÓRICO

Submetido: 01 de Jun. de 2023.

Aprovado: 21 de Ago. de 2023.

Publicado: 04 de Set. de 2023.

COMO CITAR O ARTIGO - ABNT:

COSTA, V. L. DA; COELHO, L. M. C. DA C. Formas de colaboração e(m) relações intergovernamentais no contexto da educação integral em tempo integral. **Revista Linguagem, Educação e Sociedade - LES**, v.27, n.55, 2023, eISSN: 2526-8449