

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
ESCOLA DE ARTES, CIÊNCIAS E HUMANIDADES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CRISTIANE BRANCO CAPUCHINHO

**Quando municípios aderem à política federal do tempo integral:
condicionantes locais da ampliação da jornada no ensino fundamental a partir do Mais
Educação de 2011 a 2016**

São Paulo
2019

CRISTIANE BRANCO CAPUCHINHO

**Quando municípios aderem à política federal do tempo integral:
condicionantes locais da ampliação da jornada no ensino fundamental a partir do Mais
Educação de 2011 a 2016**

Versão original

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. Jaime Crozatti

São Paulo
2019

CAPUCHINHO, Cristiane Branco

Quando municípios aderem à política federal do tempo integral: condicionantes locais da ampliação da jornada no ensino fundamental a partir do Mais Educação de 2011 a 2016

Dissertação apresentada à Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas.

Área de Concentração: Análise de Políticas públicas

Orientador: Dr. Jaime Crozatti

Aprovado em: ___ / ___ / _____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

Prof. Dr. _____ Instituição: _____

Julgamento: _____ Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Esta dissertação de mestrado é o resultado de ricas e diversas contribuições de pessoas generosas que passaram pelo meu caminho nesse tempo. Defeitos e fragilidades são todos de minha responsabilidade. Agradeço a todos os citados e a muitos outros.

Aos meus pais e avós, pelo apoio e pelas condições necessárias para que a educação fosse parte central na minha vida, e por terem me ensinado que “o saber não ocupa espaço”.

Ao meu companheiro, por estar, onde fosse necessário, com café fresco antes das 6h da manhã, uma palavra de conforto ao longo do dia ou a solução para meus problemas com a linguagem R finais de semana a dentro.

Ao meu orientador, Jaime Crozatti, por ter aceitado uma aventura em águas que não eram as suas, dando apoio e liberdade para que eu seguisse.

Aos professores do mestrado de Gestão de Políticas Públicas, especialmente Cristiane Kersch, Renata Bichir, Patrícia Mendonça e Úrsula Perez, por conversas e iluminações ao longo do mestrado que ajudaram no direcionamento desta pesquisa. À professora Lilia Asuca Sumiya, pela leitura atenta do trabalho e os apontamentos precisos na banca de qualificação.

Aos meus colegas de mestrado, pelo companheirismo e pelas conversas ricas e divertidas. A Gabriel Santana Machado, pela ajuda nos instantes finais deste trabalho.

Aos professores e gestores de educação desse Brasil afora que deram informações, cederam documentações e tempo necessário para que este estudo – e tantos outros trabalhos – fosse realizado. Especialmente, a Cláudia Cristina e Durval, do Comitê Territorial Baiano de Educação Integral, pela gentil acolhida.

Ao UOL, especialmente a Irineu Machado e Lilian Ferreira, por entenderem o tempo da pesquisa no cotidiano imprevisível do jornalismo. Às amigas e companheiras de educação Karina Yamamoto, que me levou pelos primeiros mergulhos nas políticas do MEC, Bruna Souza Cruz e Marcelle Souza.

Aos amigos desta vida que “*me ha dado tanto*”. Notadamente a Nat Guerrero, Douglas Anfra, Paula Carvalho, Nat Engler, Felipe Caldo, Malu Camargo, Dani Alarcon, Gui Alpendre, Cássio Oliveira e Jordana Viotto, pelo estímulo, pelas risadas, pelos ensinamentos e pelo abraço carinhoso.

*Essa ciranda não é minha só
Ela é de todos nós
A melodia principal quem tira
É a primeira voz.
Para se dançar ciranda
Juntamos mão com mão
Fazendo uma roda
Cantando essa canção.*

“Minha ciranda”, de Capiba (1904-1997), costumeiramente entoada pelos educadores de Pernambuco em roda durante encontros dos comitês territoriais de educação integral.

RESUMO

CAPUCHINHO, Cristiane Branco. **Quando municípios aderem à política federal do tempo integral**: condicionantes locais da ampliação da jornada no ensino fundamental a partir do Mais Educação de 2011 a 2016. 2019. 192 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas, Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2019. Versão original.

A coordenação de políticas sociais é um problema de primeira ordem nos Estados federativos, em que se busca simultaneamente a descentralização da execução de políticas e a redução de desigualdades na oferta de direitos sociais. Este é um trabalho sobre as condicionantes municipais para implementação de uma política federal de educação, e tem como objeto de análise a política de tempo integral no ensino fundamental 1 a partir do programa Mais Educação, entre os anos de 2011 e 2016. Sob quais condições os municípios brasileiros aderem à política de tempo integral no ensino fundamental 1? Quais são os arranjos institucionais feitos no município para a implementação do Mais Educação e do tempo integral nesta etapa de ensino? Essas são as principais perguntas deste trabalho. Para respondê-las, a pesquisa adota uma estratégia híbrida, com a análise de dados quantitativos de variáveis educacionais de todos os municípios do país e também o estudo de caso da experiência de implementação do Mais Educação nos municípios paulistas de Campinas, Valinhos e Vinhedo, participantes do Comitê Metropolitano de Educação Integral da Região Metropolitana de Campinas. Neste trabalho, mostramos que a indução do programa federal foi mais efetiva nos municípios com entre 10 mil e 100 mil habitantes, e entre os municípios com menor receita orçamentária per capita. O trabalho aponta ainda que a ação da secretaria municipal de educação na criação de arranjos locais para a implementação do programa e a colaboração entre cidades do mesmo território foram fatores determinantes para a adoção da política de tempo integral no ensino fundamental 1 no âmbito municipal na Região Metropolitana de Campinas.

Palavras-chave: Políticas públicas. Coordenação federativa. Implementação. Tempo integral. Mais Educação. Brasil.

ABSTRACT

CAPUCHINHO, Cristiane Branco. **When cities follow a federal policy of full-time schooling:** local conditions for lengthening of school day in municipal elementary schools under Mais Educação Federal Program from 2011 to 2016. 2019. 192 f. Dissertation (Master of Science) – School of Arts, Sciences and Humanities, University of São Paulo, São Paulo, 2019. Original version.

The coordination of social policies is an important subject for federative states, where both decentralization of policy implementation and reduction of inequalities in the provision of social services are sought. This research work studies the full-time schooling policy in elementary education under Mais Educação Program from 2011 to 2016, and looks for the municipal determinants of the implementation of a federal education policy. Which cities implement the full-time policy in elementary education? Which are the institutional arrangements for municipal implementation of the federal program Mais Educação? These are the main questions of this work. To answer them, the research adopts a hybrid strategy, the analysis of quantitative data of education policy in all cities of the country and also a case study of the implementation of the federal program in Campinas, Valinhos and Vinhedo. We show that induction created by federal policy of full-time schooling in this period were more successful between cities with 10.000 to 100.000 people. We show as well that participation of local educational department in local arrangements and local collaboration between cities are key determinants for the adoption of full-time schooling policy in elementary education at the municipal level in the cities of Campinas, Valinhos and Vinhedo.

Keywords: Public policy. Federative coordination. Implementation. Full-time schooling. Mais Educação. Brazil.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Evolução do % de tempo integral no fundamental 1 em municípios do Comitê RMC	85
Figura 2 - Grupo de municípios por adoção do tempo integral no fundamental 1 nos anos de 2011, 2015 e 2016	86
Figura 3 - Evolução de escolas participantes do PME e matrículas de tempo integral	93
Figura 4 - Evolução da proporção das matrículas municipais de tempo integral no ensino fundamental 1 por região entre 2011 e 2016.....	95
Figura 5 - Distribuição dos municípios por Estado conforme meta de 25% das matrículas de fundamental 1 em tempo integral em 2016.....	100
Figura 6 - Evolução dos municípios por porte populacional e faixa de matrículas de tempo integral.....	104
Figura 7 - Distribuição dos municípios sem tempo integral conforme arrecadação e ano	107
Figura 8 - Distribuição dos municípios por receita orçamentária per capita de 2011 a 2016	108
Figura 9 - Distribuição por taxa de matrícula integral em 2015 e dependência do Fundeb	110
Figura 10 - Distribuição por taxa de matrícula integral em 2016 e dependência do Fundeb	111
Figura 11 - Distribuição de municípios por anos de implementação de tempo integral entre 2011 e 2015	112
Figura 12 – Distribuição dos municípios sem oferta de tempo integral de 2011 a 2016 por porte populacional.....	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Evolução do financiamento do PME de 2011 a 2016.....	64
Tabela 2 - Perfil dos participantes do Comitê de Educação Integral da RMC.....	87
Tabela 3 - Evolução de municípios por faixa de adesão ao tempo integral por região	97
Tabela 4 - Distribuição dos municípios por porte populacional e oferta de tempo integral.....	103
Tabela 5 - Distribuição por porte de município e receita per capita 2016	106
Tabela 6 - Distribuição dos municípios sem tempo integral nos anos iniciais do fundamental por receita orçamentária per capita.....	114
Tabela 7 - Modelo de regressão linear múltipla com taxa de matrícula integral no ensino fundamental 1 como variável dependente.....	116
Tabela 8 - Classificação dos entrevistados.....	123
Tabela 9 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor C1	126
Tabela 10 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor C2	128
Tabela 11- Transcrição dos principais trechos da entrevista com os gestores C3, C4 e C5	131
Tabela 12 - Quadro resumo da jornada ampliada nos anos iniciais do fundamental em Campinas	136
Tabela 13 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V1	143
Tabela 14 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V2	144
Tabela 15 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V3	146
Tabela 16 - Quadro resumo de jornada ampliada nos anos iniciais do fundamental em Valinhos.....	148
Tabela 17 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V4	154
Tabela 18 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V5	155
Tabela 19 - Quadro resumo da jornada ampliada nos anos iniciais do fundamental em Vinhedo	157

LISTA DE SIGLAS

ADE	Arranjo de Desenvolvimento da Educação
BSM	Plano Brasil sem Miséria
CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança
CEFORTEPE	Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional Prof. Milton de Almeida Santos
CIEP	Centro Integral de Educação Pública
CHP	Carga Horária Pedagógica
CNE	Conselho Nacional de Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Estado da Educação
DE	Diretoria de Ensino
DEPE	Departamento Pedagógico
EEX	Ente Executor
EMEB	Escola Municipal de Educação Básica
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
FINBRA	Finanças Municipais do Brasil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FUNDAJ	Fundação Joaquim Nabuco
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
MQO	Mínimos Quadrados Ordinários

NAED	Núcleo de Ação Educativa Descentralizada
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PBF	Programa Bolsa Família
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PME	Programa Mais Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
RMC	Região Metropolitana de Campinas
SARESP	Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo
SEB	Secretaria de Educação Básica
SECAD	Secretaria de Educação a Distância, Alfabetização e Diversidade
SENARC	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TVU	Transferência Voluntária da União
UEX	Unidade Executora
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

Sumário

1 INTRODUÇÃO	14
2 REVISÃO DE LITERATURA	22
2.1 FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO	22
2.1.1 Federalismo e políticas sociais	23
2.1.2 Coordenação federativa na política educacional	28
2.1.3 Capacidades estatais locais e implementação	36
2.2 TEMPO INTEGRAL NA AGENDA FEDERAL E O MAIS EDUCAÇÃO	39
2.2.1 Histórico da educação em tempo integral no Brasil.....	41
2.2.2 O programa Mais Educação	48
2.2.3 Avaliações do Mais Educação	54
2.2.4 Redesenho e Novo Mais Educação	58
3 DESENHO INSTITUCIONAL DO MAIS EDUCAÇÃO	61
3.1 ADESÃO E FUNCIONAMENTO	61
3.2 FINANCIAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS	62
3.3 ASSISTÊNCIA TÉCNICA E GESTÃO INTERGOVERNAMENTAL	66
3.4 ESPAÇO DE AUTONOMIA DAS REDES E DAS ESCOLAS.....	70
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	74
4.1 ESTUDO QUANTITATIVO	74
4.2 ESTUDO QUALITATIVO	83
4.3 ENTREVISTAS COM GESTORES	87
5 RESULTADOS E ANÁLISES	90
5.1 CONDICIONANTES LOCAIS E FINANCEIROS PARA ADESÃO MUNICIPAL AO TEMPO INTEGRAL NO ENSINO FUNDAMENTAL I	90
5.1.1 Evolução do tempo integral no fundamental I de 2011 a 2016.....	93
5.1.2 Tempo integral conforme porte do município.....	100
5.1.3 Implementação conforme receita orçamentária per capita.....	105
5.1.4 Dependência do Fundeb e adesão à política federal.....	109
5.1.5 Influência do tempo de implementação	111
5.1.6 Regressão linear múltipla.....	114
5.1.7 Considerações	119

5.2 ESTUDO DE CASO DE CAMPINAS, VALINHOS E VINHEDO.....	122
5.2.1 Campinas.....	124
5.2.1.1 <i>Análise das entrevistas com gestores de Campinas.....</i>	126
5.2.1.2 <i>Legado de jornada ampliada.....</i>	133
5.2.1.3 <i>Estruturação do Mais Educação na rede campineira.....</i>	135
5.2.1.4 <i>Institucionalização do tempo integral.....</i>	139
5.2.2 Valinhos.....	142
5.2.2.1 <i>Análise das entrevistas dos gestores de educação de Valinhos.....</i>	143
5.2.2.2 <i>Estruturação do Mais Educação.....</i>	148
5.2.2.3 <i>Institucionalização do tempo integral.....</i>	151
5.2.3 Vinhedo.....	153
5.2.3.1 <i>Análise das entrevistas com gestores de educação de Vinhedo.....</i>	154
5.2.3.2 <i>Estruturação do Mais Educação em Vinhedo.....</i>	156
5.2.3.3 <i>Institucionalização da educação de tempo integral.....</i>	160
5.2.4 Papel do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC.....	162
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	165
REFERÊNCIAS.....	170
APÊNDICE A - LISTA DE NORMATIVAS E MANUAIS DO MAIS EDUCAÇÃO E NOVO MAIS EDUCAÇÃO.....	184
APÊNDICE B - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA.....	186
APÊNDICE C - CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS.....	188
APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO.....	189
APÊNDICE E - TABELA DE DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR OFERTA DE TEMPO INTEGRAL E ARRECADAÇÃO PER CAPITA.....	190
APÊNDICE F - DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS POR PORTE.....	191
APÊNDICE G - DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS SEM OFERTA DE TEMPO INTEGRAL.....	192

1 INTRODUÇÃO

Jornalista de formação e ofício, foi em comunicados para a imprensa e nas páginas do Diário Oficial da União que tive meus primeiros contatos com o Programa Mais Educação (PME) ou, simplesmente, Mais Educação. Naquele momento, era para mim um inspirado jogo de palavras, outro entre tantos programas do Ministério da Educação lançados em 2007 como estratégia do Plano de Desenvolvimento de Educação (PDE). Anos mais tarde, em uma viagem ao interior de Santarém (PA), vi pela primeira vez a execução do programa em uma escola rural do distrito de Arapixuna. Originária de São Paulo, a sala de atividades não tinha nada demais aos meus olhos: livros de literatura, material para artesanato, painéis sobre reciclagem e desenhos da cultura regional. Os olhos da professora coordenadora do programa na escola, porém, diziam outra coisa, que eu ainda não era capaz de decifrar.

Em 2015, durante o Fórum Nacional da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), com mais de 1.600 secretários municipais de educação em Florianópolis (SC), vi auditórios cheios em palestras sobre prestação de contas do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e sobre educação integral, cinco dias de filas imensas nos estandes para atendimento com os técnicos do Ministério da Educação (MEC). Cada conversa com representantes municipais me apresentava as dificuldades e divergências da aplicação da política educacional em milhares de territórios, sob contextos políticos, culturais e socioeconômicos tão distintos.

Naquelas conversas, demorei anos para descobrir, que começou a se desenhar a inquietação desta pesquisa. Após ter acompanhado por tanto tempo as discussões na Câmara dos Deputados e no Senado para a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE), saí daquele encontro tentando realizar como era possível manter uma política educacional coerente e eficiente para todo o país escrevendo normas, programas, planos em Brasília para gestores em realidades tão diversas e distantes. O tamanho do monstro e o número de cabeças poderiam apontar para um problema sem solução. Mas a memória daquela sala de atividades de Arapixuna lembrava que, de alguma maneira, a política chegava até uma escola municipal rural de uma comunidade à beira do rio Amazonas sob uma prefeitura comandada pelo partido de oposição àquele do governo federal naquele momento.

O projeto de lei proposto pelo MEC ao Congresso Nacional com o PNE em 2010¹ tinha entre suas diretrizes a superação das desigualdades educacionais e a melhoria da qualidade do ensino. Seguindo as recomendações de *accountability* da Nova Gestão Pública (ABRUCIO, 2007), o plano estabelece vinte metas para a educação brasileira a serem atingidas em dez anos, entre elas a ampliação da jornada escolar na educação básica e a adoção do tempo integral em 50% das escolas públicas de educação básica. O plano federal foi aprovado em 2014 com a meta de ter um quarto das matrículas públicas da educação básica com jornada diária de no mínimo sete horas (BRASIL, 2014).

Apesar da meta do plano nacional, o objetivo de ampliação da jornada na educação básica determinado no PNE não está entre as responsabilidades constitucionais dos entes federados. A legislação de diretrizes da educação determina como obrigatória a oferta de ensino fundamental e médio com jornada mínima de 800 horas anuais distribuídas por 200 dias letivos – o equivalente a 4 horas diárias –, deixando a cargo das redes implementadoras a decisão sobre oferta de carga escolar acima desse padrão (BRASIL, 1996a). Em um Estado federativo, em que a oferta da educação básica é de responsabilidade dos entes subnacionais autônomos, fazer com que as mais de 5,5 mil redes municipais e as 27 redes estaduais sigam uma política nacional que não é compulsória constitui o desafio.

O modelo federalista como o brasileiro tem, por um lado, a potencialidade de respeitar peculiaridades e interesses locais na adoção de políticas públicas, mas, por outro lado, possui a dificuldade de conciliar esses interesses com a coordenação de objetivos nacionais (ABRUCIO, 2010; SOUZA, 2016a). Esta pesquisa investiga a implementação subnacional da política nacional de ampliação da jornada nos anos iniciais do ensino fundamental de redes municipais e a análise de fatores condicionantes para explicar a disposição de certos entes subnacionais em se alinhar às metas induzidas pelo governo federal. Essas questões dialogam com um problema importante na literatura recente de federalismo e políticas públicas, a questão da coordenação federativa e seus efeitos na implementação de políticas públicas (ABRUCIO, 2005; 2010; ARRETICHE, 2012; GOMES, 2009; GONTIJO, 2015; IPEA, 2010).

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tornou os municípios entes autônomos, ao lado dos estados e da União, com autonomia política e fiscal e responsabilidade pela implantação de diversas políticas públicas. Em um primeiro momento, a literatura brasileira sobre federalismo concentrou-se em trabalhos sobre centralização e descentralização do Estado pós-1988 (ALMEIDA, 1995; ABRUCIO, 1998; ARRETICHE, 1999; 2009; STEPAN,

¹ Trata-se do Projeto de Lei nº 8.035/2010, que aprova o Plano Nacional de Educação para o decênio 2011-2020 e dá outras providências, transformado posteriormente na Lei nº 13.005/2014.

1999; SOUZA, 2004; 2005), deixando em segundo plano as relações intergovernamentais e a coordenação e cooperação federativa.

A agenda de reformas da segunda metade dos anos 1990 coloca para o governo federal a necessidade de criar mecanismos para descentralizar as políticas sociais, com coordenação federativa de financiamento e um padrão nacional capaz de reduzir as desigualdades de recursos e capacidades locais de oferta de políticas públicas (ABRUCIO, 2005; SOUZA, 2016a; VAZQUEZ, 2014). A coordenação, como indica Souza (2006; 2018), não ocorre de forma natural, ela é construída a partir da “proposição de incentivos que tornem racional a adesão dos participantes da política e de suas agências” (SOUZA, 2018, p. 16). A falta de coordenação pode levar a que políticas públicas sejam bloqueadas ou não implementadas, ou que gastos sejam duplicados em instâncias diferentes sem a garantia dos direitos sociais previstos na Constituição de 1988.

A partir dos anos 2000, desenvolve-se uma nova linha de pesquisa que centra seus estudos nos efeitos de diferentes mecanismos de coordenação usados pelo governo federal para induzir a implementação de políticas e programas nos níveis subnacionais (ARRETCHE, 2013; BICHIR, 2011; GOMES, 2009; VAZQUEZ, 2014). O presente trabalho se inscreve nessa linha de pesquisa, com o objetivo de analisar as condições dos municípios em que a política nacional de ampliação de jornada na educação básica é implementada a partir de um programa de indução federal.

A legislação brasileira prevê um regime de colaboração entre União, estados e municípios, com diferentes responsabilidades, para a oferta do ensino básico para todo brasileiro entre 4 e 17 anos (BRASIL, 1996a). A União é responsável pela coordenação de política nacional, com função normativa, redistributiva e supletiva, os municípios são responsáveis pela oferta do ensino infantil e do ensino fundamental, e o Estado deve ofertar o ensino fundamental e o ensino médio.

Sem a responsabilidade pela execução da educação básica, o MEC lança mão de um programa de indução de ampliação da jornada na educação básica como estratégia para alcançar a meta estabelecida pelo PNE de expansão das matrículas de tempo integral nas redes municipais e estaduais. O Mais Educação, criado em 2007 e ampliado a partir de junho de 2011, quando passa a fazer parte do Plano Brasil sem Miséria (BRASIL, 2011), prevê a transferência voluntária condicionada de recursos para escolas que apresentem propostas de atividades no contraturno aderentes ao programa nacional (BRASIL, 2010). O programa, em vigor até 2016, era a estratégia do MEC para indução da construção da agenda de educação integral nas redes subnacionais, com jornada mínima de sete horas diárias.

Esta pesquisa pretende examinar as condições locais de municípios que aderiram à política de educação de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental de redes municipais a partir do programa federal de indução Mais Educação entre os anos de 2011 e 2016. A escolha por focalizar as relações entre União e municípios tem duas razões. A primeira é a fragmentação e a desigualdade de recursos entre as 5.569 redes municipais existentes no país (ABRUCIO, 2005), tornando privilegiado o recorte escolhido para analisar as diferentes respostas em relação ao mesmo programa válido para a miríade de realidades locais dessas redes. Em segundo lugar, no caso da educação, a análise municipal torna-se ainda mais relevante se considerarmos que a partir da segunda metade dos anos 1990 os municípios passam a ter cada vez mais responsabilidades em face da garantia do direito à educação (FARENZENA; MARCHAND, 2013).

Se o incentivo financeiro do programa parece um fator explicativo adequado para o aumento de matrículas do ensino fundamental em jornadas de mais de sete horas, como entender o fato de que parte das redes municipais mantiveram o ensino em tempo integral quando o governo federal interrompeu o programa e que outra parte das redes eliminou as atividades em jornada ampliada? Adicionalmente, se o incentivo financeiro é fator para entender a adesão das prefeituras ao objetivo do governo federal, por que 1.169 municípios não ofertaram matrículas de tempo integral no período estudado? A hipótese com que trabalhamos é a de que atributos das unidades locais de governo, como a capacidade administrativa, capacidade fiscal e de informação (ARRETCHE, 1999; IPEA, 2010; LASSANCE, 2012), fazem diferença para a adesão à política de educação em tempo integral.

A partir dessa inquietação principal, o trabalho busca investigar como as condições locais e os arranjos institucionais municipais afetaram o resultado do Mais Educação como indutor do tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental. Além de variáveis estruturais, como população e taxa de escolas rurais, e da capacidade financeira do município para investimento na ampliação da jornada, algumas variáveis explicativas analisadas nesta pesquisa para a manutenção da educação em tempo integral são a capacidade de articulação com outros entes para oferta de atividades no contraturno; capacidade administrativa da rede para planejamento e prestação de contas corretas dentro do programa e para inclusão da matrícula de tempo integral para repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); e a criação de uma instância de coordenação intergovernamental (MACHADO, 2014) em torno da educação em tempo integral a partir de comitês territoriais que fortalecem a política pública.

Para abordar essas perguntas, a escolha é pelo uso de uma estratégia híbrida entre a visão *top-down*, com a análise das regras do programa federal, e a visão *bottom-up*, com a análise de dados quantitativos de variáveis educacionais de todos os municípios do país e também a partir do estudo de caso da experiência de implementação do Mais Educação em três municípios paulistas. Assim, tentamos dar conta da implementação em uma realidade complexa de desigualdades municipais (SOUZA, 2018) e, ao mesmo tempo, investigar os arranjos institucionais locais e de coordenação intermunicipal no nível de execução da política social.

Com esse fim, foi criada uma base de dados para análise quantitativa da implementação do tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental em redes municipais, categorizadas por região, estado, porte populacional, relação orçamentária per capita, relação entre o repasse do Fundeb e a receita orçamentária do município, capacidade administrativa de políticas educacionais e tempo de implementação do tempo integral no município.

Além disso, para a investigação da implementação local, optou-se por trabalhar com estudos de caso, entendendo se tratar de estratégia de investigação empírica adequada para pesquisar um “fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, pp. 32-33). Foram, assim, selecionados três municípios paulistas: Campinas, Valinhos e Vinhedo. As três cidades mantiveram o programa federal em unidades escolares municipais no período estudado e tiveram criação/ou ampliação de matrículas de ensino fundamental 1 de tempo integral de 2011 a 2016, além de terem participado do Comitê Metropolitano de Educação Integral da Região Metropolitana de Campinas (RMC), um colegiado intermunicipal criado a partir do Mais Educação.

Neste trabalho, com escopo adaptado a uma dissertação, não foi feita uma análise sobre a pertinência ou não da política de ampliação da jornada na educação básica. Isto é, não se tratou do debate sobre a necessidade ou não de aumentar o número de horas do estudante dentro da escola, os resultados alcançados, problemas e benefícios. Essa decisão não significa que a questão seja menor ou já tenha sido resolvida², mas que para o recorte deste trabalho o centro estava na capacidade de indução de políticas públicas de interesse federal para redes municipais mesmo quando a transferência financeira condicionada não fosse permanente.

Tampouco é objeto deste trabalho a caracterização das experiências em educação de jornada ampliada no âmbito do programa Mais Educação e dos programas municipais de educação de tempo integral, bem como seus objetivos pedagógico sociais, de modo que se

² Para estudos sobre a relação entre ampliação de jornada e qualidade do ensino, veja Cavaliere (2007) e Penteado (2014).

decidiu pelo uso do termo educação em tempo integral tal como cunhado na legislação e da maneira como podemos mensurar sua adesão e extensão por meio do Censo Escolar, isto é, a educação de tempo integral como a matrícula com jornada igual ou superior a sete horas diárias (BRASIL, 1996a).

Não será usado o termo “educação integral”, adotado pelo MEC e pelo PNE, para designar as matrículas em tempo integral por se considerar o vasto debate em torno desse termo, que alude à educação capaz de formar o indivíduo de maneira integral, portanto, não se resume à ampliação da jornada escolar, sendo o aumento de horas na escola nem bastante nem definitivo do que é educação integral (CAVALIERE, 2010; MEC, 2009a; TEIXEIRA, 1959).

No capítulo 2, será apresentado um panorama dos estudos sobre pacto federativo brasileiro após a Constituição de 1988, com a discussão sobre autonomia dos entes federados e os efeitos das reformas legislativas, que garantem ao governo central capacidade de coordenar as ações dos entes nacionais por meio de normas que determinam atribuição, que vinculam recursos ou pela transferência de recursos condicionados, como o programa Mais Educação. Nessa seção teórica, é detalhado o papel de coordenação federal nos casos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), do Fundeb e do PDDE e suas ações agregadas de transferência financeira voluntária. Entretanto, os mecanismos têm limites na implementação em todas as redes municipais, exigindo capacidade local dos entes subnacionais. Para discutir o tema são apresentados os conceitos centrais da literatura de capacidades estatais.

O capítulo 2 ainda detalha o Mais Educação, criado em 2007 para fomentar a ampliação da jornada escolar em escolas públicas de todo o país. Trata-se de um programa de transferência voluntária de recursos da União para escolas municipais, distritais ou estaduais que submetam propostas de ampliar o atendimento a seus estudantes com atividades de contraturno. Apresentamos o programa e algumas das transformações que sofreu ao longo dos anos. A seção termina com uma revisão bibliográfica sobre as conquistas e desafios do programa e a apresentação do programa que o substitui, o Novo Mais Educação, o qual considero representar descontinuidade da política.

No capítulo 3, o desenho institucional do programa é destrinchado conforme suas normas de participação e adesão, financiamento, assistência técnica, instâncias de relação intergovernamental e espaço de autonomia. O detalhamento é feito a partir da análise das leis, decretos, portarias, resoluções e manuais do MEC e do FNDE sobre o Mais Educação e o PDDE modalidade educação integral publicados de 2007 a 2016.

O capítulo 4 apresenta as estratégias metodológicas adotadas na pesquisa, que trabalha com a análise quantitativa de dados educacionais, populacionais, fiscais e de estrutura administrativa de todos os municípios do país entre 2011 e 2016 e com o estudo de caso da implementação do Mais Educação nas cidades paulistas de Campinas, Valinhos e Vinhedo neste mesmo período.

O quinto capítulo traz um panorama de adesão municipal à política de tempo integral no ensino fundamental 1 entre os anos de 2011 e 2016 a partir dos dados de matrículas contidos no Censo Escolar (INEP, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017). O recorte temporal escolhido vai do momento anterior à entrada do Mais Educação no Plano Brasil sem Miséria (BSM), que marca sua ampliação, à interrupção do programa federal de transferência condicionada. Os dados foram categorizados por elementos regionais, estruturais e financeiros dos municípios, sendo usadas as seguintes variáveis: região, estado, porte populacional, receita orçamentária per capita, relação entre o repasse do Fundeb e a receita orçamentária do município e tempo de implementação do tempo integral no município.

O estudo de caso dos municípios de Campinas, Valinhos e Vinhedo e do Comitê Metropolitano de Educação Integral na Região Metropolitana de Campinas é apresentado no quinto capítulo. A partir das entrevistas, do banco de dados formado para esta pesquisa e da análise documental, a experiência de cada um dos municípios é analisada em cinco dimensões: características da rede, estruturação das atividades do Mais Educação e das matrículas de tempo integral, trajetória anterior da jornada ampliada na rede municipal, participação de representantes do município no Comitê Metropolitano e institucionalização do tempo integral em leis e decretos municipais.

No sexto e último capítulo são retomados os principais achados desta pesquisa. A indução do tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental em redes municipais no período de vigência do Mais Educação foi mais efetiva em municípios entre 10 mil e 100 mil habitantes e no grupo das 25% prefeituras com menor receita orçamentária per capita no período. Além disso, os estudos de caso de Campinas, Valinhos e Vinhedo apontam que a ação da secretaria na coordenação de arranjos locais e a colaboração entre cidades do mesmo território para capacitação técnica e representação diante do governo federal foram fatores determinantes para a adoção do tempo integral, indicando possibilidades de avanço no desenho institucional do programa de transferência condicionada, como a ampliação da responsabilização de coordenação da secretaria municipal de educação para a adesão a esse tipo de programa e a criação compulsória de instâncias territoriais de articulação intergovernamental

entre municípios participantes de programas federais. Ainda são apontadas neste capítulo as limitações deste trabalho, e novos possíveis temas de pesquisa.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 FEDERALISMO E REGIME DE COLABORAÇÃO NA EDUCAÇÃO

O federalismo é uma forma de organização territorial do Estado em que vigoram princípios de autonomia dos governos subnacionais e de compartilhamento da legitimidade e do processo decisório entre os entes (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2004, 2012; GOMES, 2009). Assim, sobre um mesmo território, há mais de um governo atuando legalmente, com definição de papéis e autonomia de um em relação ao outro, mas com hierarquia entre os entes e interdependência entre eles.

O sistema federal no Brasil foi instituído na criação da república em 1889 e passou por diversas reformulações ao longo do século XX. Durante a ditadura civil-militar de 1964-1985, uma nova Constituição (1967-1969) e uma reforma tributária (1966) que centralizavam o poder político e tributário na União minaram o federalismo brasileiro e suas instituições (ARRETCHE, 1999; SOUZA, 2005), e o Estado brasileiro passou a adotar práticas intergovernamentais mais parecidas com as de um Estado unitário. Com o fim da ditadura, o ambiente de redemocratização em que foi escrita a Constituição de 1988 foi fértil para a discussão de um modelo de federalismo descentralizado, que aumentasse a possibilidade de participação popular, de ampliação dos direitos sociais, de eficiência nos gastos com políticas públicas e de responsabilização, o que naquele momento se entendia pela necessidade de ampliar a autonomia dos municípios (SOUZA, 2013).

A Constituição Federal de 1988 repactuou o contrato entre União, estados e municípios, compartilhando deveres e outorgando certa autonomia política, fiscal e tributária aos entes federados brasileiros. O texto constitucional deu aos municípios a mesma autonomia administrativa de estados e da União. Os municípios conquistaram também recursos garantidos por transferências intergovernamentais e o direito de recolher determinados tipos de taxas e impostos (ANDRADE; SANTOS, 2015). Contudo, ao lado do aumento de autonomia política e financeira, os municípios receberam também mais responsabilidades em relação à garantia de direitos sociais que deveriam ser ofertados a partir daquele momento para os habitantes de seu território (KERSTENETZKY; KERSTENETZKY, 2015).

Os municípios se veem então diante de tarefas e poderes novos, para os quais muitas vezes não tinham capacidade administrativa, técnica e financeira para exercer de maneira plena (IPEA, 2010; LASSANCE, 2012). Entre os 5.570 municípios brasileiros, as assimetrias são várias: rurais e urbanos; cidades pequenas, médias e grandes; regiões metropolitanas e cidades

do interior; cidades economicamente deprimidas, estagnadas ou dinâmicas economicamente. Nesse cenário, a adoção da agenda do governo federal e sua execução pelas esferas subnacionais depende de negociações e barganhas (SOUZA, 2013), bem como da capacidade de coordenação federativa da União. A desigualdade de recursos e capacidades dos municípios brasileiros coloca ainda à União o desafio de criar mecanismos para reduzir a desigualdade regional de acesso aos direitos constitucionais (IPEA, 2010; SOUZA, 2005).

A primeira seção deste capítulo é dedicada às bases do federalismo brasileiro a partir da Constituição de 1988, com a discussão sobre autonomia dos entes federados e os efeitos de modelos mais centralizados ou menos centralizados para a implementação de políticas sociais. Será debatida a descentralização da implementação de políticas sociais a partir de meados dos anos 1990, e as reformas legislativas que garantem ao governo central capacidade de descentralizar e coordenar as ações dos entes nacionais por meio de normas que determinam atribuição, que vinculam recursos ou pela transferência de recursos condicionados.

A descentralização da execução de políticas sociais amplia os desafios de coordenação federal, que é o tema da segunda seção deste capítulo, centrada nos mecanismos usados pelo governo federal para coordenar a ação dos entes subnacionais em relação à política educacional. Nesse segmento, é detalhado o papel de coordenação federal nos casos da LDB, do Fundef e do Fundeb e do PDDE e suas ações agregadas de transferência financeira voluntária condicionada, como o Mais Educação. Nesta seção é discutida ainda a falta de um sistema nacional de educação para a efetivação do regime de colaboração.

Apesar de apresentarem sucesso na descentralização de diversas políticas sociais, os mecanismos têm limites de implementação em todas as redes municipais e exigem maior capacidade local dos entes subnacionais. Na terceira seção, são apresentados os conceitos centrais da literatura de capacidades estatais – que, como entendem Pires e Gomide (2016), estão relacionadas aos atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas – e sua importância na implementação de políticas públicas.

2.1.1 Federalismo e políticas sociais

O sistema federal é uma forma de organização político territorial do poder no qual há compartilhamento de soberania sem subjugação central, mas com garantia da estrutura nacional. Esse tipo de organização mantém a unidade territorial enquanto concede relativa autonomia a suas partes em um cenário de heterogeneidade, cultural, étnica, socioeconômica,

política, dentro de um país (ABRUCIO, 2005; SOUZA, 2018). É certo que as esferas superiores têm relações hierárquicas diante das demais, seja por terem ascendência legal seja de financiamento (ABRUCIO, 2005), no entanto é um modelo em que cada parte tem certa autonomia política com controle mútuo.

Em 1988, o texto constitucional brasileiro define os municípios como entes federados autônomos e designa tributação própria para todos os entes subnacionais, além de conceder transferências tributárias constitucionais dos recursos federais aos entes subnacionais. Nesse momento, uma federação mais descentralizada é entendida como mais eficiente na execução de políticas públicas de interesse dos cidadãos, tendo em vista a proximidade entre o governo local e seu eleitorado (ANDRADE; SANTOS, 2015).

A Constituição inova quando traz um capítulo sobre direitos sociais e incorpora a descentralização da execução das políticas públicas como uma das diretrizes para a saúde, educação e assistência social. Outra diretriz do texto constitucional foi a expansão das competências comuns (ou concorrentes) entre os três níveis federais, como é o caso da educação ou da saúde, cabendo à União a competência para estabelecer normas gerais, enquanto foi facultado aos estados suplementar a legislação (SOUZA, 2013).

Como aponta Abrucio (2005), em Estados de bem-estar social ou *welfare states*, o modelo federativo ganha complexidade com o papel dos governos centrais na expansão de políticas sociais. A oferta de serviços sociais, os quais devem garantir os direitos de todos os cidadãos, executada por entes federativos que, por seu desenho, só entram no esquema de partilha se quiserem dependerá de um complexo arranjo, do qual fazem parte jogos de cooperação, competição, vetos e acordos entre os diferentes níveis de governo. Como aponta Arretche:

Em Estados federativos, estados e municípios — porque dotados de autonomia política e fiscal — assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional. Assim, a transferência de atribuições entre níveis de governo supõe a adesão do nível de governo que passará a desempenhar as funções que se pretende que sejam transferidas. A recuperação das bases federativas do Estado brasileiro tem impacto sobre o processo de descentralização das políticas sociais no país pelo fato de que, resguardados pelo princípio da soberania, estados e/ou municípios assumem a gestão de políticas públicas sob a prerrogativa da adesão, precisando, portanto, ser incentivados para tal (ARRETCHÉ, 1999, p. 114).

Há uma corrente na literatura de *welfare state* que considera que o federalismo e políticas sociais abrangentes seriam duas forças contrárias. Enquanto Estados federativos teriam sido criados para garantir certo grau de diversidade (LIPJHART, 1984 *apud*

ARRETCHE, 2012, p.152), o objetivo das políticas sociais abrangentes seria o de garantir direitos sociais universais (KERSTENETZKY; KERSTENETZKY, 2015). Assim, o esforço de autonomia e diversidade entre os governos subnacionais iria na direção contrária à da garantia dos mesmos direitos em qualidade equivalente para toda a nação. Essa interpretação considera que por terem autonomia na execução das políticas os governos subnacionais teriam também autonomia decisória sobre as políticas públicas, tornando-as assim difusas e inconsistentes no âmbito nacional.

O modelo federativo desenhado pela Constituição de 1988 estaria entre os mais descentralizados do mundo, considerando outros países em desenvolvimento, o que geraria autonomia excessiva para os entes locais e aumentaria a dificuldade para a cooperação horizontal, o que resultaria em um federalismo autárquico com relações governamentais predatórias e falta de coordenação (ABRUCIO, 2005). A partir da avaliação de Abrucio, o governo central fraco seria um dos principais problemas para a formulação e implementação de políticas públicas, sobretudo aquelas que pretendem atender direitos universais garantidos na Constituição.

No entanto, outra corrente de autores defende que o texto descentralizou recursos federais, mas ampliou as competências da União e a lista de matérias sobre as quais o governo federal tem exclusiva competência para legislar e, assim, determinar preferências, desenho e financiamento (SOUZA, 2013). A União tem, então, ampla competência legislativa para regulamentar e fiscalizar políticas públicas executadas pelos governos subnacionais.

Na esteira da aprovação da Constituição de 1988, após um primeiro momento de descentralização de competências e recursos e fraca ampliação de oferta de políticas públicas, um movimento de reforma do Estado no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) deu início à criação de mecanismos para modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização (ABRUCIO, 2005).

A reforma do Estado, iniciada no governo de Cardoso, une preocupações neoliberais para redução do Estado, como forma de ganhar eficiência e eficácia, com grupos de interesse que buscavam equidade nas políticas sociais. Nesse contexto, criar ferramentas para a efetiva descentralização das políticas públicas é diretriz importante na reforma gerencial feita. Na área social, a descentralização contemplou diferentes objetivos: a) estímulo à participação dos entes subnacionais no financiamento e na provisão de serviços; b) favorecimento da participação de diferentes instituições (incluindo entes privados e ONGs) na provisão e gestão das políticas; c) estímulo à criatividade local na formulação e no manejo de políticas públicas; e d) a ampliação do controle e da participação social na gestão e no acompanhamento das políticas públicas

(VIANA; SILVA, 2012, p. 43). Nesse período, o governo central aprovou extensa legislação complementar à Constituição que legislava sobre impostos dos governos subnacionais, como a Lei Kandir, sobre políticas dos governos subnacionais, e a LDB, e sobre os gastos dos governos subnacionais, como a implantação de um fundo para o ensino fundamental (Fundef) e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Esse conjunto de regras permitiu a expansão da autoridade da União sobre os governos subnacionais e afetou negativamente as receitas dos municípios e a autoridade política das unidades federais (ARRETICHE, 2012). Mais à frente, analisaremos o papel da LDB e do Fundef na coordenação federativa da política educacional.

Arretche (2012) faz uma comparação dos dados de gasto público em educação e saúde nos países da América Latina entre os anos de 1990 e 2003 para testar o argumento de que Estados unitários, por seu governo centralizado, teriam maior poder de garantir a implantação de políticas sociais sobre seu território do que Estados federativos. A autora indica que países federalistas latino-americanos não gastam menos com educação e saúde pública que seus vizinhos unitários, de modo que o critério Estado federalista ou unitário não seria suficiente para prever os gastos do Estado com políticas sociais universalistas. Assim, conclui:

[...] a autonomia política dos governos subnacionais e a descentralização de competências *não implicam necessariamente* a autonomia dos governos subnacionais para implementar políticas. Essa *pode* ser severamente limitada pela regulação de níveis superiores de governo. *Na presença de tais instrumentos de regulação, os Estados federativos podem superar os problemas de coordenação que são próprios aos regimes que dispersam a autoridade* (ARRETICHE, 2012, pp. 158–159, grifo da autora).

Dessa maneira, para garantir a efetivação dos direitos sociais previstos na Constituição, como a educação básica e a saúde universalizada, e descentralizar a responsabilidade da execução para os governos subnacionais, o governo federal precisa assumir o papel de controle fiscal e coordenação de políticas públicas. Pesquisas sobre o caso brasileiro mostram que o desenho do federalismo e os mecanismos adotados pela União foram capazes de efetivar a coordenação ou cooperação de entes subnacionais (ARRETICHE; MARQUES, 2007; GOMES, 2009; BICHIR, 2011; MACHADO, 2014; SOUZA, 2016a, 2018). Arretche explica que:

[...] o governo federal pode iniciar legislação em praticamente qualquer área de política, ao passo que os governos subnacionais não têm competências legislativas exclusivas. Em nenhuma área relevante de política pública está a União impedida de prover legislação, o que lhe confere grande capacidade de iniciativa legislativa. Portanto, na Federação brasileira, o governo federal conta com a autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais (ARRETICHE, 2012, pp. 16–17).

Se considerada essa capacidade regulatória do governo federal junto ao poder de gasto da União, os dois são importantes fatores explicativos para a agenda de governos subnacionais.

Combinando, dessa maneira, de acordo com Arretche (2012), a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização da autoridade sobre as regras de sua execução.

Segundo Gomes (2009), o Executivo federal tem usado uma série de instrumentos institucionais que compensam os potenciais efeitos de dispersão divididos basicamente em três tipos de normas: que restringem a liberdade de gasto dos governos subnacionais; que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas; e que criam incentivos para que os governos subnacionais passem a assumir a responsabilidade de prover políticas, especialmente as de cunho social. “Essas diretrizes são instrumentos que objetivam produzir ordenamento nacional na provisão dos serviços públicos”, afirma a autora (GOMES, 2009, p. 664).

Mesmo com o importante ganho de autonomia fiscal dos municípios na redistribuição pós-1988, a disparidade de condições econômicas, fruto de desigualdades regionais e de recursos, está na origem de um grande contingente de municípios com baixa capacidade de sobreviver apenas com recursos próprios (ANDRADE; SANTOS, 2015). Dessa forma, uma parte dos 5.570 municípios depende de transferências financeiras e administrativas de outras esferas, recursos que muitas vezes são condicionados à adesão às regras de uso determinadas por outro ente federado, ampliando a capacidade coordenadora ou indutora do governo central. Na análise de Gomes (2009, p. 664), as normas federais têm como contrapartida necessária “a diminuição da autonomia decisória dos governos subnacionais com relação às formas de alocação de recursos públicos e/ou prioridade de políticas”. Isso vale sobretudo no caso de determinação de um percentual de investimento em certa área ou de transferências financeiras que chegam ao governo subnacional como “dinheiro carimbado”, nome popular dado aos recursos vinculados com sua destinação.

Estudos de caso mostram que o gasto de recursos dos municípios com políticas públicas garantidas na Constituição não é caótico e desregrado, apontando para a efetividade da descentralização e da coordenação federal em políticas sociais, como a oferta do ensino infantil (ABDALLA, 2016) e fundamental (FRANZESE; ABRUCIO, 2013) ou a política do Sistema Único de Saúde (FRANZESE; ABRUCIO, 2013; LIMA; QUEIROZ, 2012; RIBEIRO, 2013).

Para Arretche (2012), em boa parte das políticas sociais do país, a decisão sobre a política pública (*policy decision-making*) tem estado nas mãos do governo central, enquanto os entes subnacionais ficam apenas com a execução das políticas (*policy making*). Essa perspectiva é corroborada pelo estudo do Programa Bolsa Família (BICHIR, 2011), que tem um desenho e regras gerais centralizadas no governo federal, deixando os governos municipais responsáveis pela implementação do programa.

A descentralização das políticas sociais amplia os desafios de coordenação dos atores envolvidos, controle dos processos e avaliação de resultados, além de exigir maior capacidade político-administrativa dos executores locais. Na próxima seção, serão abordados alguns mecanismos de coordenação federativa, sobretudo na área de educação.

2.1.2 Coordenação federativa na política educacional

A Constituição Federal de 1988 exige o regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios para operacionalizar a garantia do direito à educação a todos os brasileiros. Ao ampliar as competências e atribuições dos entes federados subnacionais em relação ao ensino, o texto constitucional reconhece o trabalho que historicamente municípios e estados desenvolviam no país (MAZDA; BASSI, 2009; OLIVEIRA; GANZELI, 2013).

No artigo 212, a Constituição determina ainda o percentual mínimo de receitas de cada ente que deve ser investido anualmente em educação. No caso da União, ao menos 18% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. No caso de estados, Distrito Federal e municípios, o mínimo é de 25% das receitas de impostos e proveniente da transferência de impostos. Apesar de definir com clareza a vinculação de receitas com gastos educacionais e sua distribuição em relação à capacidade fiscal de cada ente federal, a Constituição não define as funções de cada um dos entes, deixando para legislação complementar tal definição, bem como a regulamentação do regime de colaboração.

Assim, a vinculação de receita criada na Constituição determina apenas a área do gasto - ensino -, mantendo autonomia de municípios, Distrito Federal e estados sobre as áreas da educação em que investem os recursos, indo dos níveis de educação infantil à educação superior, podendo, por exemplo, ser gasto com financiamento da escola pública ou pagamento de matrículas em unidades privadas.

Entre 1988 e 1996, apesar do aumento de disponibilidade de recursos para estados e municípios, assim como a garantia constitucional de investimento em educação, foi modesto o aumento de oferta do ensino pré-escolar e incipiente a expansão da oferta no ensino fundamental (LEITE; FONSECA, 2011). Na década de 1990, o governo federal estabelece como sua prioridade a universalização do acesso ao ensino fundamental e cria inovações institucionais para coordenar as relações intergovernamentais em torno da política educacional.

A noção de coordenação pode ser definida como o processo de criação de regras segundo as quais os atores executarão coletivamente as ações em um mesmo campo (SOUZA, 2018). Dentre esses mecanismos, é possível destacar quatro tipos usados nas reformas das políticas

educacionais da época e que continuam a ser paradigmáticos da ação de coordenação do governo federal: criação de normas que definem responsabilidades ou competências dos entes da federação com relação à provisão e à gestão de determinadas políticas públicas; estabelecimento de fundos específicos; condicionamento de transferências à oferta de programas; definição de padrões nacionais para a execução local desses programas e exigência de contrapartidas de recursos municipais (ABRUCIO, 2005, 2012; GOMES, 2009; VAZQUEZ, 2014).

A principal medida para definição de responsabilidades e competências para a provisão do ensino é a aprovação da LDB e da Emenda Constitucional 14, ambas em 1996. Com elas, ficam definidos os papéis de cada ente federado na oferta da educação básica. Cabe, assim, à União,

[...] organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiar as instituições de ensino públicas federais e exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios (BRASIL, 1996b).

Conforme o texto constitucional, os municípios têm a responsabilidade exclusiva sobre a oferta da educação infantil. Os estados são responsáveis pela oferta do ensino médio, e o ensino fundamental é de responsabilidade compartilhada de redes municipais e estaduais, que devem definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino obrigatório. Em 1996, a LDB determina como ensino obrigatório e gratuito apenas o ensino fundamental, o período de escolarização obrigatória é ampliado ao longo dos anos. A Lei nº 12.796, de 2013, torna obrigatória a oferta gratuita e universalizada de ensino para todos os brasileiros entre 4 e 17 anos, incluindo assim educação infantil e ensinos fundamental e médio na oferta obrigatória.

A LDB define ainda a duração mínima do ano letivo em todas as redes de ensino, 200 dias de aulas, e o tempo mínimo de jornada escolar (800 horas, o equivalente a 4 horas por dia ao longo de 200 dias, podendo ser ofertada com distribuição diferente).

No entanto, a desigualdade na capacidade tributária dos entes federados impõe dificuldades para a oferta educacional com parâmetros de qualidade e equidade. Para vencer esse obstáculo, as políticas federais de financiamento da educação básica têm função supletiva e redistributiva (FARENZENA; VIEIRA, 2005). A União, assim, deve atuar para garantir a equalização das oportunidades educacionais.

A criação do Fundef tem destaque como um dos instrumentos de coordenação para o aumento do número de matrículas no ensino fundamental e redistribuição de recursos. Aprovado em 1996, o fundo é criado com recursos das três esferas públicas, sendo que 15%

das receitas de estados e municípios eram automaticamente retidas e contabilizadas para o fundo estadual, ao passo que a União tem papel suplementar. O rateio dos recursos é proporcional ao número de alunos matriculados na rede de ensino, premiando assim os entes federados com maior oferta de vagas rumo à universalização do ensino fundamental em seu território. O valor mínimo distribuído por matrícula é definido por norma nacional, e os estados que não alcançam recursos suficientes para garantir o valor definido por matrícula recebem suplementação da União.

O objetivo do Fundef era de redistribuir recursos como forma de corrigir a desigualdade entre as diversas regiões do país e dentro dos próprios estados. Além disso, o salário e a capacitação de professores desse nível de ensino foram priorizados na legislação, que consignou um mínimo de 60% dos recursos do fundo exclusivamente ao pagamento de profissionais do magistério (BRASIL, 1996c).

Um dos resultados do Fundef, coordenado com outras ações dos estados (GOMES, 2009) foi a municipalização do ensino fundamental, que passou a ser majoritariamente oferecido pelas redes municipais, sobretudo nos anos iniciais. O fundo produz ainda avanços significativos na gestão do financiamento dessa etapa de ensino com a determinação de novo critério de redistribuição de recursos vinculados à oferta de matrículas, a criação de conselhos de controle social e a redução de desigualdades intraestaduais no financiamento do ensino fundamental (GOUVEIA; SOUZA, 2015).

O mecanismo de redistribuição de verbas do Fundef é uma das transferências automáticas criadas pelo governo federal com a finalidade de induzir uma política educacional e é considerado por autores da área (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2004; GOMES, 2009; GOUVEIA; SOUZA, 2015) o passo mais importante do governo federal para efetivar o regime de colaboração. Vale destacar que na educação básica, em particular, o governo federal não é o principal financiador, desempenha função apenas supletiva, seja por meio do Fundef, ou de programas de alimentação e transporte de estudantes de escolas públicas ou de construção e manutenção de unidades escolares (ARRETCHE, 2012).

Apesar da importância da definição de um valor mínimo nacional para superar as diferenças de capacidade financeira entre os estados e, por conseguinte, a ação suplementar da União, Vazquez (2005) mostra que entre 1998 e 2003, recorte da pesquisa que cobre em parte o período de vigência do Fundef, o ajuste fiscal em nível federal levou a União a determinar valores mínimos por aluno abaixo da regra estabelecida pela legislação do próprio fundo, limitando o papel redistributivo da complementação federal, o que resultou na manutenção ou até agravamento da desigualdade dos valores aplicados por alunos entre estados. A

focalização no ensino fundamental, como apontam Gouveia e Souza (2015), causou efeitos reversos não esperados em municípios que já desenvolviam sólida política de atendimento à educação infantil, assim como na execução de matrículas de Educação de Jovens e Adultos (EJA), não contempladas pelo Fundef. Dessa forma, os recursos para o investimento no ensino infantil e na modalidade de ensino EJA limitaram-se às sobras dos recursos do Fundef. A focalização não atingiu o ensino médio, de responsabilidade dos estados, cujas matrículas também tiveram avanço no período.

Considerado um mecanismo bem-sucedido na coordenação da política educacional nacional, o Fundef não termina no período previsto. A emenda constitucional que deu origem ao fundo o definia como um esforço concentrado previsto para durar dez anos – até o fim de 2006, portanto. No entanto, o fundo é substituído em 2007 pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. O novo fundo mantém a lógica redistributiva, mas amplia seu escopo para toda a educação básica (ensino infantil, fundamental e médio), expandindo a quantidade de coeficientes diferenciais de repasse de recursos conforme as etapas e modalidades de ensino (parcial ou integral), e com maior participação financeira da União.

A lei que institui o Fundeb amplia o percentual de vinculação de recursos estaduais e municipais para o fundo, além de estabelecer uma participação mínima da União na complementação conforme a arrecadação de determinados impostos. Além disso, a legislação define que a redistribuição dos recursos deveria considerar “diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica” (BRASIL, 2007), criando assim 27 coeficientes de gasto anual por aluno.

Alguns estudos de casos em redes municipais (ABDALLA, 2016; GOMES, 2014) indicam ampliação das matrículas de ensino infantil no período de vigência do Fundeb nos municípios do estado de São Paulo. Gomes estudou os casos de Campinas e Monte Mor entre 2005 e 2012, e Abdalla acompanhou as matrículas de ensino infantil em todos os municípios paulistas entre 2008 e 2013. As duas pesquisadoras apontam ampliação da oferta nesta etapa de ensino após a criação do Fundeb, com diferenças de oferta e de gasto para cada aluno entre os municípios conforme a capacidade financeira local.

Um terceiro tipo de mecanismo adotado pelo governo para coordenar as políticas educacionais executadas por estados e municípios ocorre por meio de repasses de recursos mediante transferências voluntárias, como o PDDE. A transferência voluntária é uma assistência financeira discricionária

[...] que, historicamente, decorre de convênios para o financiamento de projetos educacionais com órgãos ou entidades federais, estaduais, governo do Distrito Federal, prefeituras municipais e organizações não governamentais, por meio da apresentação de planos de trabalhos anuais (CRUZ, 2012, p.6).

O PDDE traz a inovação de enviar recursos federais diretamente para a unidade escolar. Criado em 1995, ainda com o nome de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, o PDDE nasceu com a justificativa de adotar medidas menos burocráticas para que os recursos chegassem com mais agilidade e diretamente às escolas (ADRIÃO; PERONI, 2007; PERONI, 2007), *locus* natural da educação, e sem depender de decisões dos governos subnacionais. Vigente até hoje, o PDDE requer que as escolas tenham uma unidade executora, uma “entidade de direito privado sem fins lucrativos, representativa da comunidade escolar, responsável pelo recebimento e execução dos recursos financeiros recebidos do FNDE” (PERONI, 2007, p. 32).

O programa aparece no bojo da reforma gerencial do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. As medidas de reforma do Estado se baseavam em orientações neoliberais que, entre outras coisas, criticavam a ineficácia estatal e sinalizavam a necessidade de sua diminuição (ABRUCIO, 2007). É nesse cenário que o mecanismo de transferência de recursos federais diretamente para as escolas, por meio de unidades executoras de direito privado, aparece como uma forma de descentralização no uso das verbas de repasse do governo central brasileiro. De acordo com a síntese de Peroni,

O PDDE é pertinente, ainda, aos propósitos da reforma do Estado em curso por focalizar determinadas ações no âmbito da escola e por ser um programa de caráter suplementar, uma vez que o governo federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo programa (PERONI, 2007, p. 50).

O programa estabelece uma forma de envio de recursos financeiros federais para suplementar o financiamento de infraestrutura das escolas públicas, de manutenção do prédio escolar e de suas instalações (hidráulicas, elétricas, sanitárias etc.), de material didático e pedagógico. Para isso, o FNDE define as unidades executoras como gestoras autônomas dos recursos do PDDE e responsáveis pela prestação de contas ao órgão federal. Também cabe às unidades executoras assegurar “à comunidade escolar participação sistemática e efetiva nas decisões colegiadas, desde a seleção das necessidades educacionais prioritárias a serem satisfeitas até o acompanhamento do resultado” (FNDE, 2013). As unidades executoras são entidades de direito privado criadas, em geral, no formato de associações de pais e mestres,

com privilégio da participação de professores e pais, ou do Conselho de Escola, favorecendo a participação de profissionais e estudantes (PERONI, 2007, p. 154).

A partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, com o crescimento do número de ações descentralizadas, de convênios e de transferências diretas entre o governo federal e as prefeituras, o PDDE passa a abranger ações agregadas com transferências financeiras específicas para o desenvolvimento de certas políticas educacionais dentro da escola, como a ampliação da jornada escolar (PDDE Integral) ou a introdução de atividades esportivas (Atleta na Escola) e culturais (Mais Cultura), por exemplo.

Peroni aponta que o PDDE induziu, em municípios com menor capacidade institucional, à normalização nas redes da descentralização de recursos para a unidade escolar (PERONI, 2007, p. 151). Já em redes com maior nível de organicidade, como as redes estaduais de ensino, o PDDE foi incorporado aos mecanismos habituais.

Há certo consenso na literatura da área (ADRIÃO; PERONI, 2007; GONÇALVES; LUZ; CRUZ, 2004) que, por um lado, o processo de transferência de responsabilidades na gestão e implementação para as escolas, com obrigação de participação da comunidade, trouxe o ganho de tornar os programas mais próximos das necessidades do público assistido. No entanto, ele também teria ampliado os desafios de coordenar a ação dos atores envolvidos, controlar os processos e medir os resultados, exigindo maior capacidade político-administrativa dos executores locais, “não apenas para executar as políticas, mas também para propô-las e sugerir mudanças” (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018, p. 128).

Mesmo que esteja previsto na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 211, que a organização de sistemas de ensino será feita em colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório, a falta de regulamentação do regime de colaboração por leis complementares dificulta o avanço de uma cooperação federativa que garanta diretrizes e padrões de qualidade nacional para a educação (DOURADO, 2013). Até 2013, haviam sido feitas ao menos cinco tentativas de regulamentação propostas no Congresso Nacional e nunca aprovadas (ARAUJO, 2012).

O Sistema Nacional de Educação segue, dessa forma, existindo apenas enquanto objetivo no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), elaborado em 2007, ao passo que “o que temos hoje no país são políticas e ações que estabelecem formas de colaboração, algumas delas presididas pela coordenação e outras pela cooperação federativa” (FARENZENA; MARCHAND, 2013; GRIN, 2016). Para Farenzena e Marchand (2013), coordenação é entendida como busca de um resultado comum a partir do governo central; e cooperação como tomada de decisão e exercício de competências concretizadas de forma conjunta.

Ainda que o texto constitucional estabeleça um regime de colaboração com os três entes federados, a falta de clareza sobre os papéis de cada um na política educacional, para além da execução de oferta conforme etapa de ensino definida pela LDB, cria um cenário em que frequentemente as relações intergovernamentais para determinada política se estabelecem entre União e municípios, com participação limitada ou sem participação dos estados (GONTIJO, 2015; LEITE; FONSECA, 2011). O desenho institucional das políticas de coordenação, com mecanismos de recompensa e sanções por parte do governo federal, não transferiu capacidade decisória para os entes subnacionais, apenas a responsabilidade de implementação, como explica Souza:

A experiência brasileira também mostra que as relações intergovernamentais evoluíram para um sistema lubrificado por recompensas e sanções, o que reduziu o grau de conflito entre os níveis de governo, mas, ao mesmo tempo, restringiu a autonomia de gasto e de decisão concedida aos governos locais pela Constituição de 1988 (SOUZA, 2004, p. 37).

Draibe (1997) explicita alguns requisitos que considera necessários para a efetiva descentralização e execução eficiente coordenada e contínua de políticas sociais: um centro dotado de capacidade de condução e com função redistributiva para corrigir desigualdades regionais e individuais; adequada simetria entre descentralização fiscal e descentralização de competências; construção de capacidades administrativas nos níveis locais implementadores; e introdução de sistemas ágeis de monitoramento, avaliação e circulação da informação.

Nesse jogo entre descentralização da implementação das políticas sociais e garantia de um padrão nacional de qualidade da política, há uma tensão em relação à autonomia dos municípios e às diferentes capacidades locais, como indica Bichir (2011) em seu estudo sobre os mecanismos de coordenação para implementação do Programa Bolsa Família (PBF):

É possível verificar uma tensão entre a centralização da gestão do programa, visando garantir parâmetros nacionais de qualidade para o PBF, e a necessária descentralização da implementação do mesmo, até para dar conta da grande heterogeneidade de situações – em termos de concentração de pobreza, capacidades institucionais, infraestrutura, recursos humanos, etc. – existentes nos diversos municípios brasileiros. Se, por um lado, a descentralização da implementação permite melhor alocação de recursos escassos, principalmente em contextos heterogêneos como o Brasil – assumindo-se que governos locais estariam mais informados sobre as necessidades específicas da população mais pobre – por outro lado é necessário garantir parâmetros mínimos para essa política nacional (BICHIR, 2011, p. 243).

Experiências concretas de descentralização na política educacional apontam diversas limitações, que levam a diferentes taxas de efetividade de políticas nacionais descentralizada, como indicam Lobo, Lustosa e Paz (2018). Entre as limitações, estão a falta de capacidade técnica e/ou autonomia financeira das unidades subnacionais para assumir novos encargos; a

inadequação no controle e acompanhamento das políticas sociais descentralizadas; a dificuldade de estruturar e manter coalizões políticas em prol da descentralização; a incongruência entre descentralização e as políticas de estabilização macroeconômica; e as dificuldades de articular descentralização com as políticas redistributivas (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018, p. 142).

Alguns condicionantes contratuais para transferências de recursos (elaboração prévia de projetos, contrapartidas financeiras, capacidade administrativa) acabam por beneficiar estados e municípios com maior capacidade institucional que, em geral, são também os mais ricos ou os governos locais com experiência prévia na execução da política, deixando de lado governos locais com fragilidade administrativa (CRUZ, 2009; SOARES, 2012).

A tradição neoinstitucionalista histórica (SKOCPOL, 1996; PIERSON, 2000) dá algumas pistas para analisar as razões segundo as quais um mesmo mecanismo, uma mesma política, não tenha os mesmos resultados em diferentes locais. As instituições, para essa corrente, são produto em constante desenvolvimento da luta entre diferentes e desiguais atores (PIERSON; SKOCPOL, 2002). O neoinstitucionalismo histórico enfatiza uma autonomia relativa do Estado, com espaço próprio de atuação, ainda que permeável a influências externas e internas (SOUZA, 2006). Essa autonomia garante ao Estado determinadas capacidades que criam condições para a implementação de políticas públicas. Essas capacidades estatais dependem de diversos fatores e do contexto histórico. Os atores interagem dentro de dinâmicas relacionais disponíveis em certo momento histórico particular, com cálculos de ação condicionados a construções anteriores e dinâmica relacional possível naquele momento (GONTIJO, 2015).

Essa perspectiva enfatiza a existência de uma causalidade de dependência da trajetória (*path dependence*) para o resultado na implementação de uma política pública. Cada contexto local, com suas heranças de experiências do passado, constrange as decisões tomadas no presente.

Além do aspecto fundamental de que a sequência dos fatos é um fator crítico para a constituição das trajetórias: diferentes sequências em geral produzem diferentes resultados. Ou seja, trata-se de processos em que as particularidades do encadeamento histórico dos fatos importam (GONTIJO, 2015, p. 77).

Essa corrente da literatura aponta ainda que uma vez criados os padrões de mobilização política, uma vez institucionalizadas as regras do jogo, as ações prévias produzem um ciclo que autorreforça a dinâmica da política. Uma política de sucesso estimula a defesa de sua continuação ou expansão por grupos e alianças. Um *feedback* positivo influencia a adoção de

políticas similares no futuro; já um *feedback* negativo pode barrar ou comprometer a posterior adoção de outras políticas análogas.

Os resultados em um “momento crítico” acionam mecanismos de feedback que reforçam a recorrência de um padrão particular no futuro. Processos de trajetória dependente têm características muito interessantes. Eles podem ser altamente influenciados por perturbações relativamente pequenas nos estágios iniciais. Uma vez que os atores se aventuraram em um determinado caminho, no entanto, é provável que achem muito difícil mudar a rota. Alternativas políticas que antes eram bastante plausíveis podem se tornar irremediavelmente perdidas. Dessa maneira, eventos ou processos que ocorrem durante e imediatamente após os momentos críticos tornam-se cruciais³ (PIERSON; SKOCPOL, 2002, p. 6, tradução minha).

Como destacam Hall e Taylor, embora coloquem em evidência o papel das instituições na vida política, os teóricos do institucionalismo histórico, em geral, deixam espaço para outros fatores causais, “em particular os desenvolvimentos socioeconômicos e a difusão das ideias” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 201).

A presente pesquisa adota essa perspectiva teórica, incluindo em seu modelo analítico a dependência de trajetória como possível fator explicativo para a adesão em âmbito municipal à política nacional de ampliação de jornada. No capítulo 5, em que são analisados o conjunto das 5.569 redes municipais brasileiras de ensino e as condicionalidades locais dos municípios que implantam o tempo integral no ensino fundamental 1, o tempo de execução da política é considerado como possível fator explicativo para continuidade ou não da oferta de tempo integral nas redes municipais após a interrupção do programa federal de financiamento.

Ainda no capítulo 5, quando a implementação local nos municípios paulistas de Campinas, Valinhos e Vinhedo é foco da análise, a existência prévia de atividades de contraturno e programas de ampliação de jornada prévios são considerados como elementos de *feedback* positivo ou negativo para adesão e implementação da política de jornada ampliada nos anos iniciais do ensino fundamental. As possíveis mudanças institucionais na rede municipal no período de adesão ao Mais Educação, entre 2011 e 2016, também são consideradas no modelo analítico.

2.1.3 Capacidades estatais locais e implementação

³ No original: “Outcomes at a “critical juncture” trigger feedback mechanisms that reinforce the recurrence of a particular pattern into the future. Path dependent processes have very interesting characteristics. They can be highly influenced by relatively modest perturbations at early stages. Once actors have ventured far down a particular path, however, they are likely to find it very difficult to reverse course. Political alternatives that were once quite plausible may become irretrievably lost. Thus, events or processes occurring during and immediately following critical junctures emerge as crucial.”

Apenas a vontade dos atores políticos não é suficiente para a implementação de uma política pública, é preciso que o governo e as entidades executoras tenham capacidade (administrativa, política, financeira) de colocá-la em ação. O mesmo vale para programas desenhados pelo governo central para serem implementados pelos entes subnacionais. Ainda que a transferência de recursos possa superar as limitações financeiras, os entes subnacionais precisam ter determinadas capacidades para poder executar a política pública.

Os atributos que o Estado possui para viabilizar efetivamente seus objetivos por meio de sua ação são o objeto de estudo de pesquisadores como Mann (1986), Skocpol (1985), Evans (1995) e Pierson (2000).

Skocpol define capacidade estatal como “a capacidade de um Estado de realizar metas transformadoras em múltiplas esferas” (SKOCPOL, 1985, p. 17). O autor aponta a integridade territorial, os recursos financeiros e o corpo administrativo como dimensões a serem consideradas em estudos com essa perspectiva. Além disso, Skocpol estima que as pesquisas mais frutíferas na área focam em políticas públicas específicas - as capacidades necessárias e o desenvolvimento delas varia dentro do mesmo governo conforme a área de estudo.

Pierson precisa capacidades estatais, como recursos financeiros e administrativos de que o Estado dispõe, para suas intervenções (Pierson, 2000 *apud* BICHIR, 2011). Souza ressalta que a capacidade estatal é um processo e, dessa maneira, “sua análise captura um momento no tempo, embora algumas capacidades possam ser mantidas por séculos” (SOUZA, 2017, p. 31).

Pires e Gomide (2016) indicam que capacidades estatais estão relacionadas aos atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção de políticas públicas. Os autores diferenciam as capacidades do Estado em duas dimensões: a) técnico-administrativa, que deriva da existência de burocracias competentes com recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos adequados; e b) político-relacional, associadas aos procedimentos de inclusão e articulação de múltiplos atores para a construção de consensos mínimos e coalizões de suporte à política pública.

Pires e Gomide (2016) ainda propõem o diálogo com a perspectiva de governança e defendem que as capacidades estatais não são intrínsecas e restritas ao Estado, mas resultado de arranjos institucionais em tecidos relacionais que podem reunir atores governamentais e não governamentais. Arranjo institucional, para os autores, seria o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. São os arranjos que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas.

Dependendo de quais atores estão envolvidos, como eles interagem e qual é a distribuição de papéis e funções entre eles, a governança pode ser associada com Estados mais capazes. Portanto, na análise dos arranjos institucionais das políticas públicas estaria uma chave para identificar e analisar as capacidades estatais (PIRES; GOMIDE, 2016, p. 126).

Dessa capacidade local depende o sucesso da descentralização de políticas sociais e seus resultados. As marcadas diferenças regionais levam a que a capacidade para assumir a responsabilidade de gestão de certa política entre “como um dos elementos do cálculo que realizam as administrações locais com vistas à tomada de decisão” (ARRETCHE, 1999, p. 135). O problema da falta de capacidades administrativas e políticas é ainda mais premente no caso dos municípios (ABRUCIO, 2010; FARENZENA; MARCHAND, 2013; FRANZESE; ABRUCIO, 2013), que não teriam desenvolvido a autonomia administrativa necessária ao se tornarem ente federativo.

Existe um paradoxo federativo na situação: quando tais cidades recebem auxílio e não desenvolvem capacidades político-administrativas podem perder parte da autonomia; mas, caso fiquem sem ajuda ou não queiram tê-la, podem se tornar incapazes de realizar a contento as políticas públicas (ABRUCIO, 2010, p. 47).

Políticas federais de transferência condicionada voluntária, como o PDDE, exigem do ente subnacional e das unidades executoras maior capacidade técnico-administrativa. Ao enviar os recursos diretamente para as unidades escolares, o programa inclui entre as tarefas dos gestores escolares a administração de recursos, o exercício de decidir sobre compra e contratação de forma compartilhada com um conselho gestor que envolve pais e professores, a tomada de preços e prestação de contas para o FNDE. No caso específico do PDDE Integral, que operacionaliza o Mais Educação, há ainda a elaboração de planos de atividades de contraturno, a contratação de monitores para as atividades, a organização de espaços para essas atividades e, segundo o incentivo do programa, o estabelecimento de parcerias com outros órgãos e entidades para a execução das atividades extras. No caso de não cumprimento das regras do programa, é prevista punição para o responsável pela Unidade Executora (UEX), em geral o diretor da escola (PERONI, 2007), que pode ser obrigado a restituir o dinheiro repassado, ainda que às suas próprias custas.

Os Entes Executores (EEX), redes municipais ou estaduais deveriam ser capazes de oferecer assistência técnica (financeira, engenharia, arquitetura, sustentabilidade, cultura etc.) a suas escolas e supervisionarem a execução das ações, mas, além disso, deveriam ser capazes de coordenar o que acontece dentro de suas unidades escolares, mais autônomas devido aos recursos próprios, e dar um padrão à rede educacional e à política educacional executada nela.

Apesar de o desenho federativo brasileiro garantir ampla autoridade jurisdicional da União sobre as políticas públicas executadas pelos entes subnacionais, a capacidade administrativa e financeira dos governos locais é atributo importante para a efetivação da descentralização de políticas sociais, embora não determinantes em si (ARRETCHE, 1999). Na implementação, um desenho de política cujas regras produzam pouco apoio de municípios e estados podem tornar uma política federal pouco efetiva. Em contrapartida, um programa de indução com engenharia operacional e regras eficientemente desenhadas para superar os obstáculos de capacidade administrativa e financeira dos entes subnacionais pode garantir a efetivação da descentralização.

Dado que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa, o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado que implique o (re)desenho do modelo nacional de prestação de serviços sociais depende, necessariamente, da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais. Ou seja, não basta aumentar as fontes autônomas de recursos das unidades locais da Federação ou transferir recursos de uma maneira geral para que essas unidades passem a assumir funções de gestão das políticas sociais. Da mesma forma, não basta a existência de recursos administrativos, frequentemente herdados de políticas implementadas de forma centralizada, para que estes sejam postos na operação de programas e serviços sociais (ARRETCHE, 1999, p. 136).

Nesta pesquisa, o desenho institucional do Mais Educação, ou seja, suas regras de adesão, financiamento e condições de controle do governo central, será objeto de estudo detalhado no terceiro capítulo. Há também nesse capítulo uma seção dedicada à sistematização dos espaços de autonomia dos entes subnacionais e das unidades executoras da política central (escolas). O quinto capítulo adota a capacidade administrativa local dos entes subnacionais como chave para análise da implementação da educação de tempo integral nas redes municipais dos três casos analisados.

2.2 TEMPO INTEGRAL NA AGENDA FEDERAL E O MAIS EDUCAÇÃO

A educação em tempo integral tem experiências relevantes no ensino gratuito brasileiro desde os anos 1920 e 1930, contudo sua adoção na maior parte da história de nosso sistema educacional foi feita de maneira pontual e não considerada como política pública de ampla cobertura. Em 1996, a Lei das Diretrizes e Bases da Educação apontou como desejável a adoção progressiva da jornada integral nas escolas do país (CNE/MEC, 2011, p. 19). No entanto, foi apenas nos anos 2000 que o debate sobre a adoção da jornada integral como política de educação pública brasileira se intensificou.

A entrada de um tema na agenda pública não é natural ou fruto da simples decisão de um ator. Como lembra Subirats (2006), todo problema social é artificial e responde a uma decisão voluntária de grupos ou de indivíduos que o percebem como um problema a ser resolvido. Os problemas, assim, não existem além dos indivíduos ou grupos que os definem.

Desde que o Brasil passou a fazer parte do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (Pisa), feito pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), no ano de 2000, a comparação do desempenho estudantil brasileiro com o de outros países deixou evidente as limitações do ensino na educação básica do país, assim como suas limitações estruturais (tempo de estudo, horas escolares, qualificação do professor, por exemplo). O Pisa é um programa de avaliação em larga escala trienal do qual participam estudantes com 15 anos de idade que respondem a questões em três áreas do conhecimento: matemática, leitura e ciências. A partir de seus indicadores de desempenho estudantil, a OCDE dá orientações, incentivos e instrumentos para a avaliação de políticas educacionais.

O tempo de permanência dos alunos nas escolas públicas brasileiras, com exceção das creches, não costuma ir além da jornada parcial de até 4 horas por dia (CARREIRA; PINTO, 2007). Em 2001, o Plano Nacional de Educação 2001-2010 sugeriu que a implantação do turno integral tinha bons resultados como política educacional e o indica como “modalidade inovadora na tentativa de solucionar a universalização do ensino e minimizar a repetência” (BRASIL, 2001).

Em 2006, após a divulgação de resultados pouco satisfatórios dos estudantes de escolas públicas na Prova Brasil (avaliação nacional da educação básica), um estudo feito em parceria entre o Fundo das Nações Unidas para a infância (Unicef), o MEC e o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) apontou a ampliação da jornada escolar e o oferecimento de atividades extracurriculares entre experiências educacionais bem-sucedidas para a melhora do desempenho dos alunos (CARREIRA; PINTO, 2007).

Tanto a influência de organismos internacionais quanto a atuação de grupos de interesse nacionais (*stakeholders*) como organizações sociais (entre elas, Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, Movimento Todos Pela Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Instituto Ayrton Senna e Fundação Itaú Social) incluiu na agenda pública a ampliação do tempo escolar como uma das soluções para o baixo nível de qualidade da educação pública brasileira.

Em 2007, o Ministério da Educação lançou o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), que listou “ampliar a jornada” como uma das diretrizes do seu plano de metas. No mesmo ano, o Mais Educação foi criado como ação para indução federal da ampliação da

jornada escolar na educação básica. O programa foi instituído durante o segundo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva por portaria interministerial.

O primeiro segmento apresenta a entrada da educação de tempo integral na agenda federal e retoma três importantes experiências de educação em tempo integral no Brasil ao longo do século 20: as escolas anarquistas paulistas na década de 1910, as escolas parque de Anísio Teixeira na Bahia na década de 1950; e o projeto dos Centros Integrados de Educação Pública (Ciep) implantado por Darcy Ribeiro no estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1980. A partir do histórico de experiências pontuais criadas em entes subnacionais, discutimos o processo de entrada da educação de tempo integral na agenda do governo federal.

O segundo segmento será dedicado à descrição do programa Mais Educação. O texto parte da explicação de objetivos e estrutura do programa e descreve brevemente sua trajetória como política focal em 2008, o primeiro ano de funcionamento, sua ampliação a partir de 2011, quando a ação passa a fazer parte do Plano Brasil sem Miséria, até sua interrupção em 2015.

O terceiro segmento traz uma revisão bibliográfica de avaliações de implementação do programa. As pesquisas, em sua maioria, vindas da área educacional sublinham ganhos relativos à relação entre alunos, comunidade e escola, melhora na autoestima de estudantes e relatos de melhora no desempenho. Os estudos mostram ainda fragilidades do programa, como a contratação de voluntários para as atividades de contraturno, a falta de articulação entre as propostas de ampliação da jornada com o conteúdo curricular e a inconstância de repasses do governo federal.

A última parte é dedicada ao contexto do final do programa Mais Educação e a descrição de seu substituto, programa Novo Mais Educação, com normas que alteram seu objetivo, seu desenho institucional e regras de execução.

2.2.1 Histórico da educação em tempo integral no Brasil

Desde o início do século 20, o Brasil tem experiências importantes documentadas de educação gratuita em tempo integral. São alguns programas que, de maneira pontual, ofereciam a educação escolar em tempo estendido para crianças das classes populares com diferentes abordagens e objetivos. Entre as experiências mais conhecidas estão as escolas anarquistas criadas em São Paulo na década de 1910, as Escolas Parque de Anísio Teixeira implantadas na Bahia em 1950 e mais tarde estendidas à Brasília, quando de sua criação na década de 1960, e os Centros Integrados de Educação Pública (Cieps), criados por Darcy Ribeiro no Rio de Janeiro nas décadas de 1980 e 1990.

A bandeira da educação de tempo integral já era levantada entre as décadas de 1910 e 1930 por grupos de correntes políticas opostas. A estratégia interessava grupos da elite política conservadora, com seu exemplo mais extremo no grupo da Ação Integralista Brasileira, e grupos liberais socialistas, com adesão de anarquistas. Em comum, a educação é vista pelos dois polos políticos como portadora de tarefas sociais e culturais ampliadas, para além da simples alfabetização e do currículo básico adotado naquele momento (UNICEF; MEC; INEP, 2007).

A experiência anarquista parte do princípio que os trabalhadores deveriam ser responsáveis pelas suas escolas e não aceitar um projeto escolar criado pelo Estado em um projeto burguês (CAVALIERE, 2010). Os anarquistas criticavam a educação em um formato considerado intelectualista, em que conhecimentos formais eram passados do professor para o aluno de maneira sistematizada e com a expectativa de uma posição de passividade do estudante, que deveria apenas memorizar o conteúdo. Com a forte presença dos anarquistas entre a classe operária industrial de São Paulo, a região metropolitana paulista abrigou algumas escolas operárias⁴ inspiradas na experiência de Francisco Ferrer, em Barcelona. As Escolas Modernas, nos bairros Brás e Belenzinho, em São Paulo, e a Escola Moderna, em São Caetano do Sul, funcionaram entre os anos de 1912 e 1919 (PARRA, 2014), contudo as escolas foram fechadas em 1919 pelo governo paulista sob justificativa de que faziam propaganda política anarquista.

No final dos anos 1920, o educador baiano Anísio Teixeira viaja pelos Estados Unidos, onde entra em contato com escritos do filósofo John Dewey, que defendia uma educação pragmática, como reelaboração da experiência dos alunos e o protagonismo do educando. Essa base será fundamental para o desenvolvimento de seu pensamento e sua influência no movimento reformista de educação que surgiu no Brasil. Em 1932, 26 intelectuais assinam o Manifesto Pioneiros da Escola Nova⁵, em defesa do ensino público, gratuito, laico e obrigatório. O documento defende a educação integral, entendida como o “direito do indivíduo a uma educação pública que alcance diversas dimensões de sua formação” (CAVALIERE, 2010, pp. 252–253).

Na década de 1950, Anísio Teixeira é convidado para ser secretário de Educação da Bahia, e tem a oportunidade de colocar em prática seu projeto de educação integral com o

⁴ As escolas operárias anarquistas eram financiadas por associações operárias, lojas maçônicas e mensalidades pagas por parte dos estudantes, que eram trabalhadores, filhos de operários e de pequenos comerciantes (PARRA, 2014).

⁵ Para saber mais sobre o movimento da Escola Nova e a filosofia de John Dewey ver Cavaliere (2002b).

Centro Educacional Carneiro Ribeiro. O projeto proposto pelo educador baiano para o sistema público pretende atender as crianças com um programa que cobre alfabetização, matemática, ciências naturais e sociais, e também atividades de artes, esportes, saúde e alimentação (MEC, 2009a). O centro educacional fundado na cidade de Salvador contava com quatro escolas com capacidade para mil alunos cada, além de quatro pavilhões em que eram realizadas as atividades de contraturno, o que ficou conhecido como escola parque. O centro atendia crianças de sete a 15 anos, que ali ficavam de 7h30 às 16h30 – uma jornada de nove horas diárias (CAVALIERE, 2010).

Na inauguração do Centro Educacional Carneiro Ribeiro, Anísio Teixeira faz um discurso endereçado ao governador da Bahia no qual argumenta que ao ampliar a educação primária (que hoje recebe o nome de ensino fundamental) à população pobre foi tomada uma decisão de simplificar seu conteúdo e sua estrutura como forma de aumentar a oferta de matrículas mesmo sem os recursos necessários. Essa simplificação destrutiva, nas palavras do educador baiano, teria reduzido a qualidade do ensino à simples alfabetização e alcançaria também o nível médio e até os currículos das universidades. “É contra essa tendência à simplificação destrutiva que se levanta este Centro Popular de Educação. Desejamos dar, de novo, à escola primária, o seu dia letivo completo” (TEIXEIRA, 1959, parag. 7).

A experiência de Anísio Teixeira na Bahia será levada para a nova capital federal, Brasília, inaugurada em 1960. Apesar de seu sucesso, as Escolas Parque na Bahia ou em Brasília nunca chegaram a atender parte significativa das crianças e jovens com matrículas no sistema educacional dessas Unidades da Federação.

Na década de 1980, Darcy Ribeiro, como vice-governador de Leonel Brizola no estado do Rio de Janeiro, retoma o projeto do ensino de tempo integral e começa no estado a construção de Centros Integrados de Educação Pública (Cieps). Com uma biografia ligada à educação⁶, Ribeiro partilhava da avaliação de grupos progressistas de que a escola pública brasileira fracassava, com elevadas taxas de abandono e reprovação dos alunos, e que um dos pontos-chave para explicar a falta de qualidade era o reduzido número de horas que as crianças passavam em espaço escolar (SANTOS, 2014).

Darcy Ribeiro dá início à construção dos Cieps, centros em que o atendimento do estudante seria feito em tempo ampliado, seguindo forte influência do projeto implantado na Bahia por Anísio Teixeira. Os prédios dos Cieps tinham, além de salas de aula e de estudo

⁶ O antropólogo, entre outras atividades, trabalhou no Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais do MEC de 1957 a 1961, ajudou a criar a Universidade de Brasília, da qual foi reitor, e foi Ministro da Educação durante o governo João Goulart. Para mais informações, ver Gomes (2010).

dirigido, cozinha, refeitório, centro de assistência médica e dentária, ginásio, auditório e biblioteca pública para atender os estudantes por uma jornada de oito horas diárias. Construídos durante dois mandatos de Brizola, entre 1983 e 1987 e de 1991 a 1994, os Cieps chegaram a mais de 500 prédios padronizados (MOSNA, 2014), sendo ao menos um em cada município do estado, preferencialmente em áreas de alta vulnerabilidade social.

Apesar da extensão da empreitada, o projeto de Darcy Ribeiro no Rio de Janeiro foi alvo de duras críticas ao gasto com a construção de edifícios monumentais que, por seu custo, não poderiam ser universalizados a toda a rede estadual, enquanto a maioria dos estudantes continuava em escolas precárias ou nem mesmo as frequentavam (CAVALIERE, 2002b; MOSNA, 2014). Outra crítica frequente era de que o projeto era assistencialista e populista, e que os centros de educação seriam usados partidariamente para obter votos na eleição – os prédios dos Cieps ficaram popularmente conhecidos como “Brizolões”. O modelo educacional tornou-se tema central de um grande debate partidário e, sem que Brizola tenha conseguido eleger seu sucessor em seus dois mandatos, o projeto foi abandonado no estado do Rio de Janeiro na maior parte das unidades escolares (MOSNA, 2014).

Ainda assim, o modelo do Rio de Janeiro serve de inspiração ao programa federal Minha Gente, criado em 1991 durante o governo do presidente Fernando Collor, que financiou a construção de centros educacionais de atenção integral à criança e ao adolescente (CAIC). Em 1995, havia 146 unidades de CAIC em funcionamento com jornadas escolares de seis horas diárias. Assim como os Cieps, Amaral Sobrinho e Parente (1995) criticam o modelo por considerá-lo de alto custo, elevada complexidade e de baixa capacidade de atendimento – “concentra recursos substanciais para atendimento de uma pequena parcela da população-alvo” (AMARAL SOBRINHO; PARENTE, 1995, p. 20). O programa foi suspenso em 1995 no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso.

A educação em tempo integral aparece pela primeira vez na legislação nacional em 1996 com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (9.394/96). Em seu artigo 34, a LDB prevê uma jornada escolar no ensino fundamental de ao menos quatro horas de trabalho efetivo em sala de aula, “sendo progressivamente ampliado o período de permanência na escola” (BRASIL, 1996a). O segundo parágrafo do artigo 34 prevê que o ensino fundamental seja progressivamente ministrado em tempo integral, mas deixa a critério dos sistemas de ensino essa decisão. Sem colocar o tempo integral como compulsório nas redes escolares, a legislação fragiliza seu cumprimento. Além disso, o texto aprovado em 1996 não regulamentava o número

de horas necessárias para que uma matrícula seja considerada de turno integral⁷ (BRASIL, 1996b).

Em meados dos anos 1990, a luta pela ampliação da jornada escolar que mobilizava educadores brasileiros fazia eco ao movimento em torno da ideia de que a adoção do turno integral seria uma estratégia adequada para melhoria da qualidade da educação em países da América Latina (LECLERC; MOLL, 2012). A tese era defendida tanto por movimentos sociais quanto por organismos internacionais, como Unesco e Banco Mundial (RODRIGUES; CASTRO; CUNHA JÚNIOR, 2017), que atuam nos países da América Latina com documentos norteadores, financiamento e consultoria de projetos e empréstimos para o desenvolvimento de políticas educacionais específicas. Assim, as políticas de expansão do tempo escolar se multiplicam pelos países latino-americanos: entre 1997 e 2000, Chile, Uruguai, Venezuela, Cuba e México implementam experiências de jornada ampliada.

O Brasil, nesse período, passa por um processo de reforma do Estado com tendências que apontam para ações aparentemente paradoxais. O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) precisa responder à necessidade de ampliar os direitos sociais da população definidos pela Constituição de 1988 e, assim, os investimentos para a garantia desses direitos. Ao mesmo tempo, tem como desafio a estabilização econômica e, para isso, adota uma política de austeridade de gastos (PERRUDE, 2013; SILVA, 2014). Nesse contexto de necessidade de melhorar o atendimento da educação pública sem ampliação de gastos, o governo centraliza seus esforços na universalização da educação fundamental – etapa que afeta mais fortemente os pobres e que estava mais próxima de ser universalizada –, deixando fora do seu foco o ensino infantil, o ensino médio e a educação superior. O esforço, segundo Kerstenetzky (2012), tem resultados na ampliação de matrículas dessa etapa do ensino mesmo com uma modesta evolução do gasto social, mas, para isso, mantém a política de matrículas em escolas de turno parcial.

Em 2001, o texto do primeiro Plano Nacional de Educação após a redemocratização retoma a proposta de ampliação da jornada escolar para sete horas diárias. Em suas diretrizes norteadores para a educação fundamental, o PNE indica a recomendação de ampliação da jornada escolar.

A ampliação da jornada escolar para turno integral tem dado bons resultados. O atendimento em tempo integral, oportunizando orientação no cumprimento dos deveres escolares, prática de esportes, desenvolvimento de atividades artísticas e alimentação adequada, no mínimo em duas refeições, é um avanço significativo para

⁷ Só em 2013 a matrícula de jornada integral é regulamentada na LDB por meio da Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013.

diminuir as desigualdades sociais e ampliar democraticamente as oportunidades de aprendizagem (BRASIL, 2001, p. 18).

O objetivo 21 do documento federal reafirma a orientação do tempo integral para o ensino fundamental e estabelece a jornada de sete horas diárias para essa modalidade de ensino. Contudo, não prevê metas de ampliação do tempo escolar (KERSTENETZKY, 2012).

Tanto a influência de organismos internacionais quanto a de grupos de interesse nacionais (*stakeholders*), como a atuação de organizações sociais (tais como Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária, Movimento Todos Pela Educação, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, Instituto Ayrton Senna e Fundação Itaú Social), trazem novamente para a arena pública a ampliação do tempo escolar como uma das soluções para o baixo nível de qualidade da educacional brasileira. Em 2006, após a divulgação de resultados pouco satisfatórios dos estudantes de escolas públicas na Prova Brasil (avaliação nacional da educação básica), um estudo feito a partir de uma parceria entre o Fundo das Nações Unidas para a infância (Unicef), o MEC e o Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) aponta a ampliação da jornada escolar e o oferecimento de atividades extracurriculares como experiências educacionais bem-sucedidas para a melhoria do desempenho dos alunos (UNICEF; MEC; INEP, 2007).

Como se vê, a educação em tempo integral é uma temática recorrente na agenda da educação brasileira, seja tratada como política pública isolada por entes subnacionais seja como assunto de debate no âmbito das diretrizes educacionais federais. Entretanto, como sublinha Parente, “nem sempre o tema recebeu força política suficiente para avançar rumo à formulação e à implementação de políticas” (PARENTE, 2017a, p. 23). O processo de entrada da educação integral na agenda do governo federal durante o governo Luiz Inácio Lula da Silva (2002-2010) e quem foram os atores envolvidos é assunto que merece mais estudos detalhados, como destaca Parente (2017b).

A ampliação de gastos voltados aos direitos sociais⁸ (BRASIL, 2001) durante os governos Lula (2002-2010) baseada em uma política neodesenvolvimentista, que liga o desenvolvimento econômico ao social, é uma das alterações de contexto que pode ter sido catalisadora para a entrada da educação em tempo integral na agenda pública federal. “Nesse contexto, a educação aparece também como mola propulsora do desenvolvimento econômico e

⁸ Segundo o relatório da Secretaria do Tesouro Nacional, o gasto social partiu de 12,9% do Produto Interno Bruto do país em 2002 chegando a 14,4% do PIB em 2007. O gasto social do Governo Central alcança 16,5% do PIB em 2015 (SECRETARIA DO TESOIRO NACIONAL, 2017).

como fator que pode propiciar a redução das desigualdades” (RODRIGUES; VIANA; BERNARDES, 2008, p. 7).

Se analisado o relatório da Secretaria do Tesouro Nacional (2017) sobre gastos sociais da União, é possível perceber uma curva ascendente no valor bruto investido em educação e cultura nos mandatos dos dois presidentes. O investimento nesses setores, considerando gasto executado diretamente pela União, transferências vinculadas e gasto tributário de caráter social, parte de R\$ 57 bilhões no ano de 2002 para R\$ 77,7 bilhões em 2007 e chega a R\$ 160 bilhões em 2015, primeiro ano do segundo mandato de Dilma Rousseff (2011-2016) – os valores foram atualizados pelo IGP-DI a preços de dezembro de 2015 (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, 2017).

Em um estudo sobre a agenda governamental entre 2003 e 2014, Capella e Brasil (2017) analisam os documentos Mensagem ao Congresso Nacional dos presidentes Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) como indicadores de priorização do tema na agenda do governo federal. Os dados compilados pelos autores apontam uma grande variação da atenção dada à categoria educação e cultura⁹ ao longo dos governos Lula (2003 a 2010) e Dilma (2011 a 2014). O tema educação não aparece na primeira mensagem do presidente Luiz Inácio Lula da Silva ao Congresso, e tem seus anos de maior atenção no discurso presidencial em 2006, 2008, 2011 e 2014 (CAPELA; BRASIL, 2017).

No caso específico da educação de tempo integral, 2007 é o ano-chave, marca a entrada da modalidade na agenda de políticas públicas do MEC. São três as ações do governo federal que criam as bases para a política nacional da ampliação de jornada na educação básica: o lançamento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), a instituição da portaria interministerial que cria o programa Mais Educação e a criação de uma ponderação maior de repasses do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) para matrículas de tempo integral.

O PDE é lançado oficialmente em abril de 2007 como um plano executivo para estruturar o regime de colaboração, adotar ações sistêmicas e estabelecer metas e responsabilização para superar os desafios de universalização da educação com qualidade (PARENTE, 2017a; RODRIGUES; VIANA; BERNARDES, 2008).

Os propósitos do PDE, dessa forma, tornam o regime de colaboração um imperativo inexorável. Regime de colaboração significa compartilhar competências políticas, técnicas e financeiras para a execução de programas de manutenção e desenvolvimento da educação, de forma a concertar a atuação dos entes federados

⁹ Capella e Brasil (2017) mesclam as áreas de educação e cultura dentro do mesmo indicador em seu estudo.

sem ferir-lhes a autonomia. Essa simples divisão de tarefas, se articulada em grandes eixos (educação básica, superior, profissional e continuada), com regras transparentes e metas precisas, passíveis de acompanhamento público e controle social, pode pôr em marcha um avanço perceptível e sólido (MEC, 2008, p. 10).

O texto destaca a importância da criação de ações articuladas entre diferentes entes federados e indica como uma de suas diretrizes a necessidade de ampliar a jornada escolar na educação básica.

No dia do lançamento do documento, é publicado no Diário Oficial da União a portaria interministerial que cria o Mais Educação, um programa federal de financiamento para projetos de atividades de contraturno nas escolas públicas do país com a finalidade de ampliar a jornada escolar dos estudantes do ensino fundamental e médio (MEC, 2008, pp. 10–11). Além do Ministério da Educação, a portaria era assinada pelos Ministérios da Cultura, Esportes e Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em um desenho intersetorial. O objetivo era articular ações dessas pastas e também ações do município ou do estado, para oferecer atividades gratuitas aos educandos organizadas em torno do território escolar e integradas ao projeto político-pedagógico da escola e da rede educacional (MEC *et al.*, 2007, artigo 4, parágrafo 2). O programa é a estratégia adotada pelo governo federal para fomentar a extensão da jornada escolar em redes municipais, distritais e estaduais do país para turno integral. Em junho de 2007, é publicada a legislação que regulamenta o Fundeb (lei nº 11.494) e, pela primeira vez, há diferenciação entre o valor de repasse do fundo para matrículas de tempo parcial e de tempo integral nas diferentes etapas de ensino. O artigo 36 da lei nº 11.494/2007 garante já a partir do primeiro ano um valor anual por aluno 25% maior para estudantes do ensino fundamental com jornada ampliada em relação aos de jornada parcial –em 2010, o fator de ponderação é ampliado para 130%.

Essas três ações materializam a entrada da política na agenda do governo federal com atuação marcadamente feita pelo Legislativo e pelo Executivo (PARENTE, 2017a), tendo o MEC como ator institucional de grande relevância.

2.2.2 O programa Mais Educação

O Programa Mais Educação é criado com o objetivo de “fomentar a educação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio do apoio a atividades socioeducativas no contraturno escolar” (MEC *et al.*, 2007). O texto da portaria interministerial relaciona a formação integral do estudante com a oferta de contraturno escolar e cita a necessidade de ampliação de espaços e saberes no processo educativo.

Art. 1º Instituir o Programa Mais Educação, 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 e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, **alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos**.

Parágrafo único. O programa será implementado por meio do apoio à realização, em escolas e outros espaços socioculturais, de ações socioeducativas no contraturno escolar, incluindo os campos da educação, artes, cultura, esporte, lazer, mobilizando-os para a melhoria do desempenho educacional, ao cultivo de relações entre professores, alunos e suas comunidades, à garantia da proteção social da assistência social e à formação para a cidadania, incluindo perspectivas temáticas dos direitos humanos, consciência ambiental, novas tecnologias, comunicação social, saúde e consciência corporal, segurança alimentar e nutricional, convivência e democracia, compartilhamento comunitário e dinâmicas de redes (MEC *et al.*, 2007, grifo nosso).

No entanto, o que seria a educação integral que o Mais Educação pretende induzir? Há um intenso debate em estudos educacionais sobre o conceito de educação integral (MEC *et al.*, 2007). Em relação às experiências, o termo escola de tempo integral é usado em múltiplos sentidos, por grupos com diferentes projetos educacionais e políticos (LEITE *et al.*, 2010; SILVA; SILVA, 2014).

O termo educação integral é muitas vezes entendido como sinônimo de ensino com jornada ampliada. Os defensores da escolarização tradicional pensam a ampliação de horas na jornada escolar como uma estratégia voltada para a transmissão de conhecimentos sistematizados, em uma concepção intelectualista da educação (CAVALIERE, 2002b). Assim, a educação integral pode ser o aumento de aulas de português, matemática e outros conteúdos curriculares ao longo de uma programação de sete horas diárias, para se adequar à jornada exigida pela LDB (BRASIL, 1996a).

Uma linha crítica à pedagogia intelectualista considera educação integral apenas aquela que forma o educando de maneira completa (integral), em seu contexto social-econômico, com espaço para conhecimentos formais e não formais. Essa vertente é herdeira da visão escolanovista, influenciada por John Dewey. Seguindo o pensamento do filósofo e pedagogo norte-americano, a experiência é parte central da educação, que não é apenas um momento de instrução para algo, mas que é parte integrante da vida. A educação se dá por meio de vivências e não apenas de transmissão direta de conhecimentos formais.

Isso significa propor uma prática escolar onde experiências reais, com fins em si mesmas, e não apenas “preparatórias”, ocorram; onde relações interpessoais se estabeleçam em diversos níveis e onde os aprendizados científicos e para as vidas pública e privada aconteçam de maneira integrada (CAVALIERE, 2002b, p. 260).

Em uma pesquisa realizada a pedido do Ministério da Educação entre 2008 e 2009 com experiências de jornada ampliada de 18 Unidades Federativas do país, as pesquisadoras sublinham as diferenças de projetos implementados em escolas públicas.

Do ponto de vista das concepções sobre a ampliação da jornada escolar, a variedade também é uma marca. Aparecem, desde o respeito à diversidade étnico cultural do município (população ribeirinha, quilombola e indígena) articulando na formação integral dos estudantes a aprendizagem escolar com formação social, ética, estética e corporal (Santarém/PA), até uma perspectiva centrada no reforço escolar, com vistas à melhoria dos indicadores nacionais de qualidade da educação (Caxias/MA, Russas/CE e alguns municípios do Sul). Muitos municípios reiteram que a ampliação da permanência na escola deve disponibilizar atividades curriculares que enriqueçam a vivência e possibilitem a inserção de novos conteúdos e linguagens (Palmas/TO, Natal/RN, Juiz de Fora e Mariana/MG e São Paulo e Olímpia/SP). Insistem também na dimensão da proteção à infância e adolescência (Castelo do Piauí/PI, Recife/PE, Natal/RN, Belo Horizonte e Mariana/MG) e sinalizam a integração maior entre políticas públicas e experiências já desenvolvidas no âmbito da sociedade civil (Belo Horizonte/MG) (LEITE *et al.*, 2010, p. 170).

Neste trabalho não serão analisados os tipos de atividades implementadas durante a jornada ampliada, sendo assim, não será discutido o conceito de educação integral, mas apenas a ampliação de horas na jornada escolar em matrículas de tempo integral como política educacional induzida pelo PME.

O Mais Educação é executado por meio de um mecanismo de transferência voluntária de recursos federais diretamente a unidades escolares, das redes municipais, estaduais, distritais ou da rede federal, condicionada à realização de projetos para ampliar a jornada escolar de estudantes matriculados no ensino fundamental. As atividades ofertadas no contraturno deveriam se encaixar em um rol de macrocampos assinalados pelo Ministério da Educação¹⁰, que reunia assuntos diversos, como esportes, saúde pública, cultura, economia, educação ambiental e também a obrigatoriedade de reforço escolar para o conteúdo de disciplinas curriculares (MEC *et al.*, 2007).

Os planos de contraturno poderiam ser implementados por meio de parcerias com secretarias locais (municipais ou estaduais), ações federais já existentes no território, associação com organizações não governamentais ou com a comunidade do entorno para a execução de atividades extras na escola ou em outros espaços. A intenção é, além de ampliar o tempo de permanência dos estudantes na escola, expandir o espaço utilizado para a educação usando outras áreas que não unicamente o ambiente escolar – áreas da comunidade que podem ir da praça e do museu ao salão da igreja do bairro - e, com isso, articular outros atores sociais em

¹⁰ Os macrocampos foram regulamentados pela Resolução do FNDE n.º 19, de 05 de maio de 2008 e descritas na publicação Programa Mais Educação Passo a Passo: Acompanhamento Pedagógico; Meio Ambiente; Esporte e Lazer; Direitos Humanos em Educação; Cultura e Artes; Cultura Digital; Promoção da Saúde; Educomunicação; Investigação no Campo das Ciências da Natureza; e Educação Econômica.

um projeto educacional, sejam ações de governo sejam voluntariados. O objetivo aparece no primeiro artigo da portaria interministerial da seguinte maneira:

[...] contribuir para a formação integral de crianças, adolescentes e jovens, por meio da articulação de ações, de projetos e de programas do Governo Federal e suas contribuições às propostas, visões e práticas curriculares das redes públicas de ensino e das escolas, alterando o ambiente escolar e ampliando a oferta de saberes, métodos, processos e conteúdos educativos (MEC *et al.*, 2007).

Os recursos disponibilizados pelo PME por meio do PDDE Educação Integral poderiam ser usados para a compra de materiais, contratação de serviços e para o ressarcimento de custos com transporte e alimentação de voluntários contratados para oferecerem as atividades de contraturno aos alunos (MEC, 2009b).

Para ter escolas participantes do programa, as redes municipais ou estaduais deveriam assinar um termo de adesão com o MEC, ratificar os planos de atividades das unidades escolares e oferecer, como contrapartida, um professor contratado para coordenar o PME dentro de cada unidade escolar participante do programa (CAVALIERE, 2002a, 2007; LECLERC; MOLL, 2012; LEITE *et al.*, 2010).

O Mais Educação nasce como política social focalizada nos alunos de classes mais baixas. As escolas que poderiam aderir ao programa eram indicadas anualmente segundo os critérios definidos como prioritários pela Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação. Em seu primeiro desenho, o programa atende, prioritariamente, escolas de baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), “situadas em capitais, regiões metropolitanas e grandes cidades em territórios marcados por situações de vulnerabilidade social que requerem a convergência prioritária de políticas públicas e educacional” (MEC, 2009b, 2011a). Entre as unidades escolhidas pelo MEC como elegíveis para o programa, participaram neste primeiro ano 1.380 escolas, em 55 municípios nos 26 estados e no Distrito Federal, atendendo 386 mil estudantes, de acordo com o site do Ministério da Educação¹¹.

Ano a ano, o Ministério da Educação amplia o escopo do programa estendendo a lista de escolas elegíveis à adesão ao Mais Educação. Em 2009, houve a ampliação para 5 mil escolas, 126 municípios, de todos os estados e do Distrito Federal, com o atendimento a 1,5 milhão de estudantes. No ano seguinte, o Programa foi implementado em 389 municípios, atendendo cerca de 10 mil escolas e beneficiando 2,3 milhões de alunos a partir de critérios que incluíam escolas de municípios com mais de 90 mil habitantes, em zonas de vulnerabilidade e

¹¹ Informações disponíveis em <http://portal.mec.gov.br/pnaes/195-secretarias-112877938/seb-educacao-basica-2007048997/16689-saiba-mais-programa-mais-educacao>. Acesso em 2 de fevereiro de 2018.

com baixo IDEB. Em 2011, o programa chega a 14.995 escolas, em 1.484 municípios, impactando unidades responsáveis pelo atendimento de 3.067.644 alunos de educação básica.

Nesta trajetória de expansão, o MEC inclui, em 2010, em sua proposta de Plano Nacional de Educação a ampliação da oferta de educação de tempo integral como uma das vinte metas para a educação pública no decênio. O objetivo proposto pelo Executivo era o de ter em dez anos metade das escolas públicas com alguma oferta de matrícula em tempo integral (MEC, 2011b, p. 8).

A partir de junho de 2011, o Programa Mais Educação passa a fazer parte do Plano Brasil sem Miséria (BSM), um plano que integra ações intersetoriais em torno da população em situação de extrema pobreza atendida pelo Bolsa Família (PBF). De acordo com os documentos do BSM, o Mais Educação torna-se o fio condutor central no plano na área de educação (BRASIL, 2011), com o objetivo de ampliar a qualidade da educação recebida pelos alunos de Bolsa Família que tem como condicionante do programa a taxa de frequência escolar¹². A inserção do programa educacional no plano de maior atenção do governo federal expande sua atuação. Em nota técnica conjunta do Ministério da Educação com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome publicada em 2011, uma das metas da parceria é levar o programa para “pelo menos 32 mil escolas até 2014” (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2011) - o equivalente a 22% das 143 mil escolas públicas de educação básica do país.

O plano define como prioritária a mobilização de escolas com maioria de alunos beneficiários do Bolsa Família que ainda não são atendidas pelo PME e indica a ampliação do atendimento em escolas do campo. A nota aponta que, conforme análise dos dados do EducaCenso, Sistema Presença e do IBGE, as escolas com maioria PBF se concentram nas regiões Norte e Nordeste (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2011).

Em 2012, é realizado um esforço concentrado para a adesão de escolas em sete estados do Norte e Nordeste com grande quantidade de unidades escolares que atendem maioria de alunos beneficiários do Bolsa Família: Maranhão, Piauí, Pernambuco, Ceará, Pará, Bahia e Alagoas (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2012). Nessas unidades da federação, o MEC organiza reuniões, seminários e webconferências, em conjunto com governos locais, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Comitês Territoriais de Educação Integral e coordenadores do Mais Educação, para informar sobre o programa e suas formas de adesão.

¹² Uma das condicionalidades do programa Bolsa Família é a matrícula escolar dos filhos de 6 a 17 anos. Além disso, a frequência escolar deve ser de, pelo menos, 85% das aulas para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e de 75% para jovens de 16 e 17 anos. A frequência é monitorada bimestralmente através do Sistema Presença, do MEC.

Neste ano, o PME recebe mais de 32 mil adesões, entre escolas que já participavam do programa e novas unidades beneficiadas.

No ano seguinte, o esforço de informação das redes inclui ainda Paraíba e Minas Gerais (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2013), sendo estabelecida pela parceria em 2013 a meta de atender ao menos uma escola em cada um dos municípios do país. Em 2013, um total de 48 mil escolas aderiram ou renovaram a adesão ao Programa Mais Educação, a maioria delas (31 mil) concentrava grande número de estudantes em situação de vulnerabilidade social (beneficiário do Bolsa Família) (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2013).

Em sua tese de doutorado, Mosna (2014) apresenta dados de ampliação do programa publicizados, segundo a autora, pela Diretoria de Currículos e Educação Integral da Secretaria de Educação Básica do MEC (DICEI/SEB/MEC) em um Seminário Nacional, realizado em Brasília em novembro de 2013.

Nesse mapeamento, 16 estados e o Distrito Federal têm um percentual de escolas no Programa acima da média nacional. Desse levantamento também constou a série histórica, de forma que, dentre as escolas públicas brasileiras, em 2008, era 0,8% que participavam do Programa; 3% em 2009; 6,3% em 2010; 9,6% em 2011; 20,8% em 2012 e 32% em 2013 (MOSNA, 2014, p. 114).

Em texto de 2014, Jaqueline Moll, que foi diretora de Currículos e Educação Integral do Ministério da Educação de 2007 a 2013, destaca que o programa de indução da educação integral “não se trata de uma ação focal, mas de uma ação a ser gradualmente universalizada na educação brasileira” (MOLL, 2014, p. 574), conforme estabelece o Plano Nacional de Educação 2014-2024 (BRASIL, 2014).

No ano de 2014, o Mais Educação atende mais de 49 mil escolas em 4.369 dos 5.570 municípios brasileiros – sendo 58% delas com maioria de estudantes em situação de pobreza ou de extrema pobreza¹³. A nota técnica indica que, a partir deste nível de alcance em relação às escolas com alunos de maior vulnerabilidade social, as metas do programa devem deixar de ser a expansão, para que seja a melhora de qualidade das atividades oferecidas (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2015). A nota técnica conjunta do MDS e do MEC, publicada em fevereiro de 2015, destaca ainda a importância do monitoramento da readesão das escolas a cada ano para que a educação integral se torne uma política pública local.

Cabe chamar a atenção com relação às escolas que readeriram ao PME em 2014, ou seja, aquelas que já integravam o PME, em 2013, e aderiram novamente. É necessário que essas escolas estejam no Programa, ano após ano, até que o processo de implementação da educação integral se torne de fato uma política pública. Ou seja, não deve haver descontinuidade no processo, para que de fato se considere que essas

¹³ Dados fornecidos pelo MEC via Lei de Acesso à Informação pelo e-Sic 23480009091201745/2017.

escolas estão implementando políticas de educação integral junto a seus estudantes. Por isso, a readesão ao Programa deve ser monitorada e avaliada com cuidado (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2015, parag. 31).

2.2.3 Avaliações do Mais Educação

No período de 2008 a 2014, ano de auge do programa Mais Educação, diversos estudos foram feitos para caracterizar e analisar a prática das atividades no contraturno desenvolvidas nas redes municipais e estaduais. As pesquisas, em sua maioria, vindas da área educacional sublinham ganhos relativos à relação entre alunos, comunidade e escola, melhora na autoestima dos estudantes e em sua participação durante atividades curriculares e de contraturno e relatos de melhores resultados no desempenho escolar. Os estudos mostram ainda fragilidades do programa, como a contratação de voluntários para as atividades de contraturno, a falta de articulação entre as propostas de ampliação da jornada com o conteúdo curricular e a inconstância de repasses do governo federal (ANDRADE, 2015; MOSNA, 2014; PARENTE; AZEVEDO, 2011; RODRIGUES; CASTRO; CUNHA JÚNIOR, 2017; SILVA, 2014; UFMG *et al.*, 2013).

A defesa do aumento da jornada escolar no ensino público brasileiro está no centro do debate da qualidade da educação e das desigualdades sociais que persistem no Brasil. A portaria interministerial que institui o programa elenca entre suas finalidades a ampliação de tempos e espaços para a educação, a melhoria de rendimento e aproveitamento escolar com redução da evasão, da reprovação e da distorção idade/série, a prevenção do trabalho infantil, da exploração sexual e outras violências contra a criança e o jovem e a promoção do desenvolvimento humano, da solidariedade e da cidadania (MEC *et al.*, 2007), além de outras finalidades relacionadas à articulação entre ações de ministérios e entes federados diferentes. Com abrangência tão ampla, a portaria não deixa claro o papel que a ampliação da jornada escolar deve ter para a conquista desses objetivos.

Já o texto do Decreto 7.083/2010, que regulamenta o Mais Educação, é mais claro em relação às suas finalidades e estratégias e indica a melhoria da aprendizagem dos estudantes como objetivo do programa.

Art. 1º 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).

A adequação da estratégia de escola em tempo integral para responder à necessidade de melhora de aprendizagem não é consenso na área. Kerstenetzky (2006) defende a ampliação da

jornada escolar como forma de alcançar o aumento da qualidade da educação no país. Tendo como base os resultados do Programa para Avaliação Internacional de Estudantes (Pisa) de 2003, da OCDE, a autora cita exemplos de três outros países que adotam maior tempo de permanência escolar de seus estudantes e têm melhor desempenho desses na avaliação: Chile, Coreia do Sul e Estados Unidos. O Chile e os Estados Unidos teriam média de seis horas diárias de jornada escolar ao longo de cinco dias, frente a média de 4,3 horas diárias nas escolas brasileiras. A Coreia do Sul teria adotado uma jornada ainda mais longa, de 8 horas diárias em média. Enquanto o Brasil figurava como penúltimo em desempenho escolar, em uma lista de 40 países, a Coreia do Sul aparecia no primeiro lugar do ranking, de acordo com a autora (KERSTENETZKY, 2006).

Outros autores (CAVALIERE, 2002b; PARO *et al.*, 1988) consideram que apenas a ampliação da jornada escolar, sem alteração da concepção de escola, não basta para melhorar o desempenho dos alunos ou a qualidade de sua educação. Em seus estudos sobre experiências de educação integral no Rio de Janeiro, com os Cieps, Cavaliere (2007, 2002b) observa que não há uma relação direta e necessária entre aumento de tempo na escola e melhora no desempenho escolar ou redução de índices de evasão. Ainda que em muitos casos haja melhora do desempenho e aumento da frequência escolar, em outros é observado o efeito oposto: piora dos índices escolares.

Um estudo feito por Aquino (2011), para avaliar o impacto do programa paulista Escola de Tempo Integral sobre a proficiência média das escolas estaduais nas avaliações de português e matemática do estado de São Paulo (Saresp) e sobre as taxas de aprovação escolar desses estudantes, não encontrou efeito sobre as notas dos alunos em matemática e apontou impacto positivo, mas de pouca magnitude, no desempenho na avaliação de português. A pesquisa aplicou métodos de pareamento (*propensity score matching*) e análises em painel dos dados de alunos do 8º ano nos anos de 2007 e 2008.

Aquino (2011), no entanto, pondera que os resultados discretos podem ser motivados pelo curto período de análise. A autora afirma que, com o tempo, é possível que as escolas adaptadas às novas rotinas apresentem alunos com melhores desempenho. Além disso, Aquino considera que há outros efeitos importantes não considerados em seu estudo, como o aprendizado de diferentes conhecimentos, que podem ampliar a inserção no mercado de trabalho e a proteção social das crianças e jovens, entre outros.

Outro objetivo da educação de tempo integral que aparece de maneira recorrente nos projetos educacionais é a ampliação do horário de atendimento da escola a populações pobres como forma de proteger as crianças de contextos de violência. Nessa concepção, a escola tem

forte papel assistencialista, e não de instrução dos estudantes. A criança permanece em turno integral para não ficar na rua, para não ser exposta à violência, para evitar o trabalho infantil, para ter acesso a uma refeição a mais ofertada pela unidade escolar. Paro (1988), quando analisa as experiências de educação integral implantadas na escola pública durante a década de 1980, considera que, nesses casos, os projetos da escola pública de tempo integral são em si mesmos, aparentemente, indicadores de deficiência de políticas públicas nas áreas de alimentação, saúde, segurança pública etc.

Em relação à concepção de educação integral constante na portaria e decreto que regulamentam o Mais Educação, Alves (2013) aponta que a proposta é de articulação entre o turno curricular e atividades extras em contraturno que ampliem a formação do educando a partir de experiências, alinhando-se ao projeto escolanovista de Anísio Teixeira, com sua Escola Parque, ou dos Cieps do Rio de Janeiro. No entanto, em sua dissertação de mestrado, o pesquisador considera que a proposta não é realizada por problemas no desenho do programa.

[...] entende-se que a proposta do PME, embora recupere princípios desses modelos, não os contempla, devido principalmente às condições físicas da escola, haja vista que as escolas que aderirem ao programa recebem recursos apenas para a manutenção e o desenvolvimento das atividades e não passam por uma reestruturação do espaço físico (quadra de esporte, refeitório, salas de aulas) (ALVES, 2013, p. 83).

Penteado (2014) considera que a regulamentação do PME não apresenta uma proposição concreta dos benefícios da educação integral no programa Mais Educação. Em entrevistas feitas com professores e oficinairos pela pesquisadora em escolas de municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro que implantaram o programa, Penteado aponta que o discurso mais recorrente é o de que o “benefício da educação integral é manter os alunos fora dos riscos da rua, de um possível abandono em casa e de seu próprio ócio” (PENTEADO, 2014, p. 482), mostrando um descompasso entre o ideal de formação integral registrado nos documentos de orientação do Mais Educação e a visão assistencialista expressa pelos docentes.

Em um estudo com escolas do Rio Grande do Sul, Mosna (2014) indica que não houve discussão anterior à implantação do programa na rede sobre o que seria o modelo de educação integral do indivíduo a ser implantado em jornada integral. Apesar dos problemas apontados na implementação da educação em tempo integral, a pesquisa mostra que o programa é visto pela sociedade como uma política que deve continuar e com alto grau de satisfação dos beneficiários e de parte dos implementadores, o que a pesquisadora usa como argumento para afirmar a efetividade social do programa.

Gestores e coordenadores consideram que o programa eleva a autoestima dos alunos e desperta o gosto pelos estudos (RODRIGUES; CASTRO; CUNHA JÚNIOR, 2017). Ao incluir

atividades para além do currículo base, como esportes, música, dança e arte, o programa estimula a participação dos estudantes na vida escolar.

De acordo com gestores de escolas municipais da região Nordeste, ouvidos em pesquisa da Fundação Joaquim Nabuco, o programa Mais Educação teve bons resultados ao conseguir mudanças no comportamento dos alunos e aumento do seu envolvimento nas atividades da escola.

As atividades artísticas e esportivas são as que motivam os alunos a permanecerem mais tempo na escola. Os diretores, por sua vez, usam essa motivação para tornar obrigatórias as atividades de orientações de estudo e vão criando laços entre alunos e aprendizagens. Sendo assim, mesmo quando não há a intencionalidade pedagógica explícita, há resultados intangíveis que são percebidos pelos gestores (RODRIGUES; CASTRO; CUNHA JÚNIOR, 2017, p. 87).

Leclerc e Moll (2012) apontam a necessidade de articulação efetiva entre o projeto político-pedagógico da escola e sua comunidade e a superação da dualidade entre as atividades oferecidas no turno como desafios para que o programa tenha impacto na ampliação da educação integral do indivíduo.

Um problema que aparece frequentemente nas pesquisas é a inconstância no repasse de recursos por parte do governo federal, que sofreu atrasos importantes no período, impedindo o funcionamento adequado do programa, mesmo nas escolas mais organizadas (RODRIGUES; CASTRO; CUNHA JÚNIOR, 2017).

O mesmo diagnóstico foi feito pelos próprios Ministério do Desenvolvimento Social e Ministério da Educação que, em nota técnica de 2015, indicam a garantia de financiamento como necessária para a consolidação da política pública de educação integral em jornada ampliada.

A consolidação da referida política inclui: a melhoria da infraestrutura das escolas do Mais Educação, a profissionalização composta por formação, valorização e carga horária de 40 h na mesma escola para os profissionais da educação integral; o investimento na gestão e articulação intersetorial nos três níveis de governo; e a garantia do financiamento da educação integral em jornada ampliada em todo o país (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2015, parag. 42).

Apesar das indicações da diretoria técnica sobre a importância da manutenção do orçamento para a consolidação da política pública, um ano após o auge, e no início do segundo mandato de Dilma (2015-2016), o Mais Educação é suspenso ao longo de todo o ano de 2015 como parte dos cortes no orçamento feitos pelo governo que enfrentava crise econômica e política – que culminou no impeachment da presidenta no ano seguinte.

No primeiro ano do segundo mandato de Dilma, o governo federal posterga diversas vezes o lançamento do edital e termina o ano sem publicá-lo. Dessa maneira, as escolas que

abriram matrículas de ensino em tempo integral considerando a manutenção do programa passam o ano sem receber transferências federais para ressarcimento dos gastos de voluntários ou manutenção das atividades. Um estudo feito pela Fundaj (Fundação Joaquim Nabuco) com 1.638 escolas participantes do PME em 861 municípios do país e apresentado no final de 2015 apontou que 43% das escolas tiveram de adiar o início de suas atividades em algum momento e 18,7% interromperam as atividades do Programa por atraso nos repasses financeiros do governo federal (SOUZA, 2016b).

O contingenciamento de orçamento é um dos problemas clássicos para a manutenção de políticas públicas educacionais: “metas governamentais só podem ser efetivamente perseguidas, com monitoramento e avaliação adequados, se houver certa regularidade na alocação das despesas públicas” (ABRUCIO, 2007, pp. 81–82).

Ainda assim, na análise de Parente, as ações do Executivo têm sido responsáveis pela entrada e manutenção da ampliação da jornada na agenda dos diferentes entes federativos, com certas alternativas e modelos, “a exemplo das políticas que fazem uso de diferentes espaços educativos, escolares e não escolares e que se utilizam de diferentes profissionais da educação, incluindo voluntários” (PARENTE, 2017b, p. 421).

2.2.4 Redesenho e Novo Mais Educação

Após o período de interrupção em 2015, o programa Mais Educação é alterado em 2016 e é retomado, com execução da segunda parcela de repasses para as escolas que aderiram ao programa em 2014 e ainda aguardavam parte do dinheiro. Entre as principais alterações implementadas, observou-se o aumento de atividades voltadas ao reforço escolar. Até então, o programa previa que atendimento pedagógico era uma das, no mínimo, cinco atividades oferecidas pela unidade escolar, sem definição de tempo mínimo ou máximo obrigatório dedicado a ela. A partir da nova resolução do FNDE, publicada em abril daquele ano (FNDE, 2016a), ao menos seis horas semanais da jornada complementar deveriam ser dedicadas ao acompanhamento pedagógico. O restante do tempo do contraturno seria, então, dividido entre outras três atividades de escolha da escola.

A nova resolução do FNDE também restringe gastos com custeio das atividades e ressarcimento de custos de transporte e alimentação dos monitores, não sendo mais previstas despesas de capital, ou seja, de qualquer tipo de material permanente para a escola, com a verba transferida pelo PDDE Integral. Com todas as mudanças, o Mais Educação tem adesão de 37,7

mil escolas públicas (MEC, 2018), que recebem os recursos apenas no final do segundo semestre de 2016 para serem gastos já sob as regras de um novo programa.

A incerteza sobre os repasses e os cortes levam o Programa Mais Educação a ser caracterizado como política de governo – isto é, uma política sem perspectiva de continuidade para além dos mandatos de um grupo político, em contraste com o que seria uma política de Estado –, por sua vulnerabilidade às questões orçamentárias, administrativas e políticas (PARENTE, 2017a).

Em uma reunião do Comitê Territorial Baiano de Educação Integral com secretários municipais de educação na Bahia em outubro de 2017, por exemplo, uma das gestoras presentes se referiu à expectativa da comunidade de gestores educacionais em relação ao programa da seguinte maneira: “A gente espera ‘na esperança’, porque não temos certeza de nada”¹⁴.

Em outubro de 2016, o Mais Educação foi substituído pelo programa Novo Mais Educação por meio de nova portaria do MEC, com regulação do FNDE (FNDE, 2016b; MEC, 2016). Apesar de adotar um nome que dá a entender a continuidade do programa, as normas do Novo Mais Educação mudam o objetivo, o desenho institucional, as contrapartidas e os valores de financiamento, podendo ser entendido como uma ação diferente.

A finalidade do PME, que era de melhorar o desempenho escolar dos estudantes da educação básica para a formação integral do aluno com ampliação da jornada no contraturno, na normativa do novo programa aparece de maneira mais específica e também mais restrita: melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental por meio da ampliação da jornada escolar de crianças e adolescentes¹⁵.

Para isso, são previstos dois modelos de adesão por parte das escolas: um no qual as unidades poderão receber recursos federais para ofertar cinco horas semanais de reforço escolar nas disciplinas de português e matemática, o que não configura mais jornada integral¹⁶; e um segundo em que as unidades devem ofertar 15 horas semanais de aulas no contraturno, alcançando o tempo de jornada integral, sendo oito delas em português e matemática e as outras sete divididas em três atividades de outras áreas, como esporte, cultura, educação ambiental etc. (MEC, 2016).

O programa mudou ainda o tempo de duração das atividades financiadas pelos recursos federais: as atividades deveriam ocorrer ao longo de oito meses (cerca de 175 dias úteis) no

¹⁴ Fala de gestora de um município baiano em apresentação no XXIV Encontro do Comitê Territorial Baiano de Educação Integral Integrada realizado em Entre Rios (BA) no dia 6 de outubro de 2017.

¹⁵ Apresentação do programa Novo Mais Educação na página do Ministério da Educação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao>>. Consultado em 16 de dezembro de 2017.

¹⁶ Regulada pela LDB, a jornada escolar integral deve ter ao menos sete horas diárias (BRASIL, 1996b).

ano. Dessa maneira, já nas regras do Novo Mais Educação, está previsto que a verba federal não financie aulas no horário complementar durante todo o ano letivo que tem, segundo a LDB, no mínimo 200 dias letivos (BRASIL, 1996b). Também deixou de existir a exigência da contrapartida dos entes subnacionais de garantir um professor lotado na escola exclusivamente para atuar como coordenador do programa, assim outro profissional da escola, como o diretor, tem de assumir a responsabilidade de articulação e implementação das atividades de contraturno ainda que tenha outras funções na unidade escolar.

O desenho do novo programa alterou também o agente decisor e a forma de adesão das unidades escolares. Enquanto no Mais Educação a adesão era feita pela unidade escolar diretamente com o Ministério da Educação e validada pela Entidade Executora (secretaria de educação municipal, estadual ou distrital), no Novo Mais Educação, são as secretarias municipais que devem enviar ao MEC a lista de escolas de sua rede que podem se beneficiar do programa e, só após essa primeira determinação, é que as unidades indicadas fazem a adesão ao programa. O repasse de recursos, no entanto, continua a ser feito pelo governo federal diretamente à escola por meio do PDDE Interativo.

Com todas essas alterações, consideramos que o Novo Mais Educação seja um programa diferente do PME e, por isso, ele não é tratado como objeto desta pesquisa.

Este capítulo detalha o desenho institucional do Mais Educação conforme as normas estabelecidas pelo governo federal em decretos, portarias e resoluções do MEC e do FNDE (a lista das normativas usadas está disponível no apêndice A). São descritas nas próximas páginas as normas de adesão e funcionamento do programa, a estrutura de financiamento, assistência técnica e as contrapartidas necessárias para adesão ao programa federal. São apresentados ainda os espaços de representação previstos na implementação local, com comitês locais, comitês territoriais e fóruns. Ao final, são caracterizados os espaços de autonomia decisória do programa para decisão e criatividade das redes municipais e das escolas participantes.

3 DESENHO INSTITUCIONAL DO MAIS EDUCAÇÃO

3.1 ADESÃO E FUNCIONAMENTO

O PME estabelecia que as unidades escolares elegíveis para o programa fizessem a cada ano a adesão ao programa por meio do portal do MEC direcionado à execução e controle de ações das redes subnacionais (Simec). A partir da pactuação, a transferência de recursos seria feita diretamente para a escola, sem passar pelos cofres da rede, por meio de uma das ações agregadas do PDDE, o PDDE Educação Integral. No entanto, para a participação de um estabelecimento escolar no programa, a entidade executora (secretaria de educação do ente subnacional)¹⁷ deveria avaliar os planos de atendimento enviados pela escola, oferecer como contrapartida um professor contratado para coordenar o programa em cada uma das unidades escolares participantes do PME e designar ao menos um técnico da secretaria como responsável pela coordenação do programa na rede e orientação dos gestores escolares.

Dessa maneira, a adesão, a execução e o financiamento davam-se em uma contratação entre MEC e escola, mas essa relação era mediada pela secretaria municipal, que precisava ratificar a lista de escolas que poderiam participar. A participação dos entes subnacionais no desenho da política era de acompanhamento da execução do programa a cargo das unidades escolares, sem que tivessem participação em nível de planejamento e desenho da política, ou de definição das prioridades (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018). A lista de escolas elegíveis para o PME era criada pelo ministério a partir de suas prioridades (como critérios de vulnerabilidade social, desempenho escolar) e do orçamento do programa para o ano (MAGALHÃES, 2016), mas havia alguma permeabilidade a pedidos de inclusão feitos pelas redes municipais – como no capítulo 5 mostraremos ter sido o caso de Campinas.

Uma vez na lista de unidades elegíveis, as escolas que quisessem aderir ao programa precisavam cumprir com os seguintes requisitos (FNDE, 2013; 2014; MEC, 2009; 2011a; 2012):

- a) ter unidade executora, um órgão colegiado com representantes da escola e da comunidade organizado em uma sociedade civil com conta bancária para recepção de recursos;

¹⁷ O PME adota a nomenclatura de entidade executora para se referir às secretarias municipais, estaduais ou distritais responsáveis pela oferta de educação. As normas e relações intergovernamentais do programa no texto deste trabalho farão referência a redes municipais, mas as regras são as mesmas para redes municipais, estaduais ou distritais.

- b) elaborar um Plano de Atendimento da Escola com de cinco a dez atividades que pretendiam oferecer em consonância com os macrocampos indicados pelo ministério, determinando número de alunos atendidos e número de horas em atividades de contraturno e aprová-lo com sua secretaria municipal.

A partir da aprovação da adesão da escola, as responsabilidades dos estabelecimentos de ensino em relação ao Programa Mais Educação são:

- (a) ter um professor contratado exclusivamente designado para a coordenação do programa;
- (b) executar e realizar a gestão das atividades de contraturno (o que inclui a contratação de monitores voluntários, a compra de materiais, a articulação com outros atores territoriais e o planejamento conjunto das atividades com a comunidade em um comitê local);
- (c) prestar contas ao FNDE sobre a destinação dos recursos do PME.

No arranjo previsto pelo programa federal, as secretarias municipais ficam responsáveis pela articulação da rede, assistência técnica às escolas e acompanhamento dos planos de atendimento e prestações de contas das unidades executoras. A contrapartida das secretarias é a disposição de um professor contratado, com, preferencialmente, jornada de 40 horas semanais, lotado em cada uma das escolas para exclusivamente coordenar o Mais Educação e a designação de ao menos um técnico da secretaria responsável pela articulação e orientação técnico-pedagógica do programa na rede (FNDE, 2013; 2014; MEC, 2009b; 2011b; 2012a).

3.2 FINANCIAMENTO E PRESTAÇÃO DE CONTAS

A transferência de recursos prevista no PME para as escolas participantes era feita por meio do PDDE Educação Integral pelo FNDE. Os recursos, enviados em uma ou duas parcelas ao ano, deveriam ser usados para financiar o ressarcimento de gastos com o transporte e as refeições dos voluntários que administrariam as atividades de contraturno, para a compra de materiais e o pagamento de serviços usados nas atividades planejadas em acordo com o Manual de Educação Integral para obtenção de apoio financeiro do FNDE, como a aquisição de instrumentos musicais para bandas escolares, itens esportivos, brinquedos, tintas, papéis ou livros. Os recursos cobririam, assim, gastos de custeio e de capital, conforme percentual

definido em resolução do órgão. O valor a ser repassado diretamente para a escola seria calculado pelo número de alunos matriculados em cada escola beneficiada pelas atividades.

Entre 2011 e 2016, houve numerosas alterações na estrutura de repasses e valores do programa, mudando normas de referência para valores de repasse (escola aluno), a possibilidade de aplicação dos recursos (gastos com material de custeio ou capital) e os valores de referência para restituição de gastos de monitores voluntários ano a ano, dificultando a organização e gestão de recursos dentro das unidades escolares, bem como sua autonomia em relação ao dinheiro transferido pelo PDDE (CAPUCHINHO; CROZATTI, 2019, no prelo).

Na tabela abaixo, as alterações sistematizadas em um quadro sintético mostram as normas de financiamento do FNDE nos valores anuais previstos por escola de 2011 a 2016 e as regras de gasto conforme indicação para uso com material de custeio ou de capital. Há uma importante redução nos valores de financiamento a partir do ano de 2013, principalmente para escolas com mais de 1.500 alunos, que deixam de receber um repasse de R\$ 15.000,00 por ano para alcançar um repasse anual de R\$ 9.000,00.

O período de diminuição de valores coincide com o de ampliação do número de unidades escolares atendidas – de 2011 a 2013, o número de escolas triplicou e chegou a quase 50 mil unidades escolares – e com o diagnóstico de que os recursos transferidos para as escolas, por meio do PDDE e suas ações agregadas, principalmente os ligados ao programa de ampliação de jornada, não vinham sendo utilizados no ano de repasse pelas escolas, sendo reprogramados para o ano seguinte (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018). A não utilização dos recursos, segundo pesquisas realizadas pelo FNDE, estava ligada sobretudo à “falta de informação para os gestores, que se viam receosos de cometerem impropriedades e, por conseguinte, serem penalizados administrativamente” (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018, p. 167).

A tabela inclui ainda a destinação dos recursos segundo percentual que poderia ser usado com custeio e com recursos de capital. O FNDE¹⁸ define como recursos de custeio aqueles que se destinam a “cobrir despesas relacionadas a aquisição de material de consumo (materiais de expediente, limpeza, construção, etc.) e contratação de serviços (manutenção hidráulica, elétrica, jardinagem etc.)”. Já a parcela de capital deve ser empregada na aquisição de “materiais permanentes (eletrodomésticos, computadores, mobiliário, etc.)”. A regra interfere diretamente nas decisões das escolas sobre o uso do dinheiro para financiar as atividades pedagógicas. Uma escola que quisesse investir na compra de determinados instrumentos para a fanfarra precisaria

¹⁸ Regra disponível em <<http://www.fnde.gov.br/programas/pdde/perguntas-frequentes/item/10728-pf-sobre-despesas-de-custeio-e-capital>>. Consultado em 15 de dezembro de 2017.

checar se o valor de compra ficaria dentro do percentual destinado a capital ou não poderia fazer a obtenção dos instrumentos mesmo tendo dinheiro em caixa suficiente para tal compra.

Tabela 1 - Evolução do financiamento do PME de 2011 a 2016

Normas do FNDE Mais Educação	Valor de repasse para escolas de até 500 alunos	Valor de repasse para escolas com mais de 1.500 alunos	Custeio/Capital
2011	R\$ 5.000,00	R\$ 15.000,00	Custeio e capital
2012	R\$ 5.000,00	R\$ 15.000,00	80% para custeio e 20% para capital
2013	R\$ 4.000,00	R\$ 9.000,00	Entre 75% e 77,5% para custeio; e 22,25% e 25% para capital
2014	R\$ 4.000,00	R\$ 9.000,00	Entre 75% e 77,5% para custeio; e 22,25% e 25% para capital
2016	R\$ 10 por aluno em atividade	R\$ 10 por aluno em atividade	Custeio

Fonte: Elaboração própria a partir de normativas FNDE e MEC (FNDE, 2013; 2014; 2016; MEC, 2009b; 2011a; 2012).

Outra parte do financiamento das atividades diz respeito ao pagamento de monitores responsáveis pelas atividades oferecidas nas escolas, também chamados de oficineiros. O modelo adotado pelo PME é o de voluntariado com um valor mensal designado a título de ressarcimento de custos de transporte e alimentação, mas sem a necessidade de comprovação dos gastos. Na prática, o valor é tido como pagamento pelos serviços contratados em um modelo que não implica direitos trabalhistas, como prevê a lei nº 9.608/1998 (BRASIL, 1998). Até 2013, os monitores voluntários trabalhando em escolas urbanas recebiam para alimentação e transporte valores mensais entre R\$ 60,00 e R\$ 300,00 conforme o número de turmas monitoradas, limitadas ao máximo de cinco turmas por unidade educacional. Nas escolas do campo, o valor varia entre R\$ 120,00 e R\$ 600,00.

Em 2013, há um aumento no valor de reembolso para monitores de escolas urbanas, que passam a receber R\$ 80,00 mensais por turma acompanhada (FNDE, 2013). Para os monitores que atendiam escolas rurais, o valor continuou a ser de R\$ 120,00 por turma acompanhada. Em 2016, uma nova resolução (FNDE, 2016a) diferencia o valor de ressarcimento de monitores que faziam o acompanhamento pedagógico e os monitores de outras atividades. Aqueles que trabalhavam com o acompanhamento pedagógico para o reforço escolar do aprendizado dos alunos em escolas urbanas passaram a receber o valor de R\$ 160,00 por turma ao mês, enquanto os de outras atividades receberam R\$ 80,00. No caso das escolas rurais, os monitores de acompanhamento pedagógico recebem R\$ 240,00, enquanto o de outras atividades são recompensados com R\$ 120,00 por turma ao mês. Vale ressaltar que estes valores, segundo a

normativa, não seriam pagamento pelo serviço, que era prestado de maneira voluntária, mas para o ressarcimento de custos de alimentação e transporte. Assim, de acordo com esta resolução, monitores de acompanhamento pedagógico receberiam o dobro daqueles responsáveis por outras atividades para gastos com transporte e comida para oferecer atividades na mesma unidade.

Ao final de cada ano letivo, as escolas tinham a obrigação de enviar a prestação de contas dos gastos dos recursos do PDDE para o FNDE. No entanto, vale salientar que a secretaria municipal tem grande interesse em acompanhar a prestação de contas das unidades escolares já que o FNDE pode bloquear os repasses dos anos seguintes para outros programas diante de inadimplência de prestação de contas.

Além do financiamento direto na escola pelo PDDE Integral, a rede municipal poderia, ainda, receber uma complementação de verba via transferências constitucionais do Fundeb por conta das matrículas em educação integral que, a partir de 2007, têm uma ponderação de 1.25 em relação ao valor de referência para matrículas de ensino fundamental de ensino parcial.

Aprovado em 2007, o Fundeb estimula a ampliação da jornada escolar ao criar fatores de ponderação de acordo não só com as diferenças entre etapas de ensino, mas também por modalidade de jornada. Dentre os 17 fatores criados, está incluído o tempo integral para creche, pré-escola, ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 2007). A ponderação de repasse parte de 1.25 para cada aluno de ensino fundamental de jornada integral (sete horas diárias)¹⁹ em relação ao valor de aluno de jornada parcial (quatro horas diárias) em 2007 e é atualizado para 1.3 para alunos do fundamental de tempo integral em 2011. A criação da ponderação para tipos diferentes de jornada é um avanço em relação ao Fundef. No entanto, não se pode deixar de destacar que enquanto o tempo de responsabilidade da rede sobre o aluno cresce em 75% - de quatro para sete horas diárias -, o repasse do fundo de transferência prevê, no melhor cenário, complementação de 30% em relação ao custo de um aluno de jornada parcial (MENEZES, 2012; MOSNA, 2014). Além disso, o dinheiro de transferência do Fundeb é enviado à rede municipal conforme o número de matrículas, mas não necessariamente o valor complementar para alunos integrais é usado nas escolas de jornada ampliada. A decisão sobre o emprego dos recursos é feita pela rede de ensino.

Em relação à merenda necessária para os alunos que passam mais horas na escola, os gastos com alimentação escolar eram de obrigação das secretarias municipais com

¹⁹ O decreto nº6253, de 13 de novembro de 2007, estipula uma regra de passagem considerando em 2007 jornadas de seis horas diárias como tempo integral, mas a partir do ano seguinte a jornada de tempo integral terá duração mínima de sete horas diárias.

suplementação federal em valor majorado por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) para as matrículas de tempo integral e para os alunos participantes do Mais Educação. De 2013 a 2016, o valor de repasse do PNAE por aluno de ensino fundamental era de R\$ 0,30 per capita, enquanto para alunos participantes do programa Mais Educação eram repassados à rede R\$ 1,00 per capita (MEC, 2015).

Apesar dos três mecanismos de repasses federais para o financiamento da jornada ampliada, em uma pesquisa feita por um grupo de estudos composto por seis universidades federais (UFMG *et al.*, 2013), os gestores municipais afirmam que os montantes de repasse do Fundeb e do Mais Educação não eram suficientes para viabilizar o programa de educação integral. Os pesquisadores tiveram a resposta de 218 municípios que adotaram o PME entre 2008 e 2013, 67,1% dos respondentes afirmaram que o Fundeb e PDDE integral viabilizam apenas parcialmente a implantação da educação integral. Apenas 27,5% dos gestores municipais afirmaram que os repasses do fundo e do governo federal eram suficientes para viabilizar a total implantação do programa. Do total de gestores respondentes, a maioria (55,8%) afirmou destinar recursos municipais suplementares para garantir as atividades de educação de tempo integral na rede (UFMG *et al.*, 2013).

Embora houvesse queixas sobre os repasses considerados insuficientes, diversos estudos sobre a implantação do programa (MAGALHÃES, 2016; MOSNA, 2014; RODRIGUES; CASTRO; CUNHA JÚNIOR, 2017; SILVA, 2014) apontam que a adesão ao programa se dá principalmente por conta dos incentivos financeiros, e não a partir da sensibilização da comunidade escolar ou das secretarias para o turno integral. Os recursos financeiros aportados às escolas eram expressivos em relação ao montante que as unidades estavam acostumadas a lidar e davam, assim, certa autonomia financeira para a direção e para a comunidade, ainda que a maior parte do dinheiro fosse usada para reembolso dos oficineiros (MOSNA, 2014).

3.3 ASSISTÊNCIA TÉCNICA E GESTÃO INTERGOVERNAMENTAL

O decreto que regulamenta o Mais Educação em 2010 prevê o papel de assistência técnica e financeira da União para garantir as finalidades do PME em regime de colaboração com estados e municípios (BRASIL, 2010). A assistência técnica era oferecida a gestores das redes municipais, coordenadores do PME nas escolas e coordenadores municipais ou territoriais do programa por meio de material de leitura, webconferências, reuniões nacionais presenciais e consultoria por e-mail ou telefone do MEC e do FNDE.

Em relação às diretrizes pedagógicas do programa, foi produzido amplo material com orientações para a construção de um projeto de educação integral adaptado à realidade local e para nortear as atividades do programa no contraturno. No portal do MEC²⁰, estão disponibilizados 21 cadernos pedagógicos, além de manuais sobre a construção territorial da educação, guia de museus, cadernos sobre áreas específicas do saber e trabalhos acadêmicos sobre a aplicação do Mais Educação.

No tocante à parte administrativa do PME, o desenho institucional do programa previa um coordenador por escola e um (ou mais) técnico da secretaria por rede responsável pela implementação do programa. Assim, o objetivo era o de que a assistência técnica e os trabalhos de formação do ministério fossem centralizados nestas pessoas. A cada ano o MEC e o FNDE publicavam um manual operacional do PDDE Educação Integral que trazia as informações necessárias para adesão e execução do programa, bem como a lista de atividades formativas que poderiam fazer parte da ação estratégica para jornada ampliada financiada pelo PDDE (MEC, 2009; 2010; 2011a; 2012; 2013; 2014).

A Secretaria de Educação Básica (SEB) mantinha um e-mail para responder às dúvidas sobre o programa e, ao menos, 9 técnicos da secretaria, divididos por estado, eram responsáveis por acompanhar a implementação do Mais Educação e por ajudar na articulação das redes. De sua parte, o FNDE também mantinha um e-mail e telefone para resolver dúvidas sobre os recursos (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018).

Além disso, ao longo do ano eram realizadas formações da rede de coordenadores por webconferência. Entre 2009 e 2014, foram realizadas ao menos 45 webconferências²¹ com representantes da SEB e do FNDE. As videoconferências eram, em sua maioria, coordenadas pela diretora de currículos e educação integral do MEC no período, Jaqueline Moll, e pelo coordenador-geral de educação integral do MEC, Leandro Fialho. Nas videoconferências, além de apresentar assuntos de interesse para a execução do programa, os gestores federais respondiam questões enviadas pela internet por gestores do programa de todo o Brasil.

Reuniões da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime nacional ou de suas seções estaduais), do Conselho de Secretários da Educação (Consed) e do Fórum de Educação Integral (evento anual criado no período) eram momentos presenciais em que equipes de funcionários locais recebiam orientação de uma equipe do MEC e do FNDE sobre as

²⁰ Materiais disponíveis em <<http://educacaointegral.mec.gov.br/biblioteca#cadernos>>. Acesso em 21 de dezembro de 2018.

²¹ As videoconferências estão disponíveis no portal do MEC em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=16664&Itemid=1110>. Consultado em 21 de dezembro de 2018.

diretrizes do programa, sua execução e prestação de contas, evidenciando a relação intergovernamental de colaboração técnica prevista no PME (TERTO; CASTRO, 2017).

Os marcos regulatórios do PME não determinam a criação de espaços de gestão intergovernamental do programa, mas recomendações à constituição de comitês territoriais para o programa aparecem desde as primeiras publicações do MEC sobre educação integral, em 2009, como o caderno “Gestão Intersetorial no Território”, parte da trilogia associada ao programa intitulada “Série Mais Educação” (DINIZ JÚNIOR; MENEZES, 2015).

Os Comitês Metropolitanos, Regionais ou Estaduais deveriam ser formados por representantes da secretaria estadual ou distrital e das secretarias de educação municipais que desenvolviam o Programa Mais Educação, devendo igualmente incluir representantes de outras secretarias municipais ou estaduais que pudessem ter interface com o programa (Cultura, Esporte, Turismo, Desenvolvimento Social etc.). Poderiam ainda colaborar atores sociais e institucionais diversos, representantes de universidades, Conselho Estadual e Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, diretores, professores comunitários e outras entidades parceiras conforme a realidade de cada região (MEC, 2009b).

A função dos comitês territoriais só é determinada no Manual de Educação Integral de 2011. Os comitês são consultivos e para qualificação do programa.

Os comitês devem fomentar, articular e integrar os diferentes setores, atores e políticas sociais envolvidos com a implementação do Programa Mais Educação nas escolas e nas regiões onde ele está acontecendo, tendo caráter consultivo para qualificação do Programa (MEC, 2011b, p. 13).

Apesar de não haver normativa que determine a criação dos comitês territoriais, em 2013, ao menos 10 estados, entre eles São Paulo, tinham comitês territoriais (UFMG *et al.*, 2013). Em 2015, representantes de comitês territoriais de, ao menos, 14 estados participaram do III Fórum de Educação Integral de Pernambuco, sendo que em alguns estados havia mais de um comitê territorial.

Vale destacar que a construção de espaços de participação, monitoramento e gestão de políticas educacionais no Brasil está prevista na Constituição Federal de 1988 e reiterada pela LDB, de 1996, que aponta a gestão democrática do ensino como um de seus princípios (DINIZ JÚNIOR; MENEZES, 2015).

Os comitês territoriais são espaços em que é feita a articulação intersetorial e intergovernamental entre diferentes entes subnacionais, com discussões sobre experiências pedagógicas e de organização administrativa, e estabelecimento de planos de ações articuladas em torno do Mais Educação – além de outras políticas relacionadas ao programa, como o

Programa Nacional de Alimentação Escolar e a possibilidade de repasse majorado do Fundeb para matrículas de tempo integral. Ao menos uma vez por ano, o Ministério da Educação organizava um evento com coordenadores de comitês locais, metropolitanos ou regionais para formação técnica. Os eventos aconteciam em Brasília ou no Recife, onde a Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj), órgão federal, coordenava seminários de formação sobre educação de tempo integral.

Dessa maneira, os comitês territoriais tornam-se um ator na implementação do PME, como salientou a diretora de currículos e educação integral do MEC, Jaqueline Moll, em publicação institucional:

Os Comitês Territoriais do Mais Educação, criados como espaços de interapoios institucionais, também têm atuação fundamental, uma vez que têm papel proativo com relação à implementação do Programa, congregando diversos atores da educação integral no território (MOLL, 2014, p. 577).

Os comitês, em alguns casos, agem como instância de negociação entre entes subnacionais e o governo central na tentativa de fazer ajustes no programa, readaptações ou pressão política sobre o ministério. Esse papel é evidenciado quando, em 2015, com os atrasos de repasse do programa, os Comitês escrevem um manifesto para pressionar o MEC, que passava por cortes orçamentários. A carta é assinada por representantes de comitês territoriais de 14 estados²². O papel dos comitês será mais especificado no quinto capítulo, quando é abordado o caso específico do Comitê Metropolitano de Educação Integral da Região Metropolitana de Campinas.

Entretanto a falta de institucionalização da instância é apontada por participantes dos comitês como um problema para sua efetiva participação política. Por muitos anos, os grupos fizeram reiterados pedidos ao ministério do reconhecimento em documento oficial dos comitês como instâncias de negociação (CE DO SENADO, 2015; DINIZ JÚNIOR; MENEZES, 2015). O reconhecimento só é feito na portaria SEB nº 12, de 11 de maio de 2016, mesmo ano em que o programa será descontinuado. A portaria aponta como função dos comitês a promoção da articulação intersetorial das políticas públicas e ações para a educação integral em todas as esferas de governo e determina que a SEB reconhecerá os comitês de cada estado como instância consultiva e propositiva (SEB/MEC, 2016).

²² Manifesto dos Comitês de Educação Integral em defesa da política de educação integral. Escrita em 18 de novembro de 2015, em Pernambuco. Disponível em <https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2015/11/comit%c3%aas-territoriais-de-educa%c3%a7%c3%a3o-integral.pdf>. Acesso em 25 de maio de 2018.

3.4 ESPAÇO DE AUTONOMIA DAS REDES E DAS ESCOLAS

Funcionando por meio de um mecanismo de transferência financeira condicionada voluntária do governo federal, o Mais Educação busca a cooperação dos entes executores e o estabelecimento de um padrão nacional de oferta por meio de regras definidas pelo governo central (por portarias, manuais, resoluções e regras de transferência), que condicionam o recebimento do recurso à observância dos seus critérios (VAZQUEZ, 2014). Assim, o poder de agenda e desenho dos incentivos ficam concentrados na União, que também regula o comportamento dos executores por regras, mecanismos de controle e auditoria.

Em um estudo sobre os padrões de indução de políticas sociais por meio de transferências condicionadas, Machado (2014) indica a experiência do PDDE como uma espécie de contrato de execução, caracterizado por relações verticalizadas e fragmentadas sem órgãos ou arenas de negociação intergestores. É certo que a pesquisa de Machado não analisou especificamente a ação integrada PDDE Integral, do Mais Educação, mas o desenho geral do programa PDDE de transferência da União para as escolas.

Lobo, Lustosa e Paz (2018), em seu estudo sobre os desafios de descentralização e capacidade estatal na aplicação do PDDE, consideram que as ações agregadas desse programa, como o Mais Educação, têm uma divisão rígida entre os formuladores da política (MEC) e os executores (unidades escolares e entes subnacionais). Os autores consideram que não foram criadas no programa instâncias de negociação e avaliação para corrigir falhas ou rever ajustes a partir do processo de implementação. Apesar de o programa prever a criação de espaços de negociação como comitês territoriais, o desenho não determinava a sua existência e não garantia a institucionalidade dessas instâncias dentro do funcionamento do programa.

O modelo de descentralização que se estabelece no âmbito do PDDE manifesta uma clara divisão de tarefas entre o governo central, os entes federados e os agentes locais (entidades representativas das escolas). Aos últimos cabe a atribuição de mobilizar a comunidade escolar para decidir quanto à aplicação dos recursos, definir prioridades, realizar aquisições/ contratações em favor das escolas e prestar contas (**execução**). Ao governo central sobressaem os papéis de definidor das linhas mestras da política, estabelecendo critérios de alocação, repasse, execução e prestação de contas dos recursos (**formulação**), e de articulador das ações dos entes locais (**coordenação**). Aos entes subnacionais, por sua vez, cabe prestar assistência técnica, avaliar e julgar as prestações de contas das entidades representativas das escolas, atuando especialmente no controle (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018, p. 152).

Embora com funções restritas à adesão, execução e coordenação local, as unidades escolares e os entes subnacionais têm espaços decisórios em que podem alterar o desenho da política definido em Brasília para adequá-lo à sua realidade e aos seus interesses (FRANZESE;

ABRUCIO, 2013). No caso do PME, foram identificadas cinco dimensões de autonomia (relativa ou completa) na ação dos entes subnacionais e das unidades escolares executoras: a) pequena autonomia na escolha das escolas participantes; b) autonomia relativa na escolha de atividades ofertadas no contraturno; c) autonomia relativa na decisão de aplicação dos recursos do PDDE Integral; d) grande autonomia na escolha dos monitores; e) na articulação do PME com ações locais e projetos intergovernamentais.

A primeira dimensão, sobre a escolha das escolas elegíveis ao programa, diz respeito apenas aos entes subnacionais. Ainda que os critérios de prioridade para escolha das unidades escolares elegíveis para o programa fossem definidos pelo ministério, os entes subnacionais precisavam ratificar a lista de escolas e, neste momento, poderiam barrar unidades ou apontar outras de sua preferência para a coordenação da política educacional na rede. Como já citado, o caso de Campinas exemplifica a inclusão massiva de escolas no programa em uma negociação entre o poder local e o ministério, como será descrito no capítulo 5.

A segunda dimensão é a da escolha das atividades oferecidas no contraturno. O desenho do PME indicava cerca de dez macrocampos²³ com dezenas de possibilidades que poderiam ser usadas no plano de ação da escola. A única atividade de oferta obrigatória pelas escolas era o acompanhamento pedagógico, ainda assim o foco poderia ser qualquer das disciplinas curriculares do ensino fundamental (alfabetização, matemática, história, geografia, ciências, línguas estrangeiras e outras), as demais atividades (entre quatro e nove) poderiam ser escolhidas dentro da lista com mais de 50 atividades diferentes previstas pelo MEC, sendo que algumas eram tão abrangentes como “Contos” ou “Memória e História das Comunidades Tradicionais”. É importante lembrar que para a escolha das atividades, a autonomia das redes e dos gestores escolares também é relativizada por suas contingências materiais para a efetiva implementação do programa, como ter espaço adequado e a disponibilidade de um monitor especializado para sua oferta e estar de acordo com o interesse dos educadores e estudantes. Mesmo com essas restrições, as escolas tinham espaço de autonomia para a escolha das atividades e os arranjos feitos para sua oferta da maneira mais adequada à realidade da rede, de sua comunidade e de seu território.

A terceira dimensão é a da autonomia relativa na decisão sobre o uso dos recursos. As ações agregadas do PDDE especificam o tipo de uso que pode ser feito de seus recursos, com percentual dedicado a gastos considerados de consumo (custeio) ou bens de longa duração para a escola (capital). Desvios na finalidade dos recursos podem, em um primeiro momento, causar

²³ O número muda conforme o edital anual do programa.

o bloqueio de todos os repasses federais feitos para a unidade escolar e, caso verificado o desvio, obrigar o gestor a devolver o dinheiro do próprio bolso (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018). Ainda assim, dentro dessa divisão, as escolas ganham autonomia para poder comprar materiais didáticos diferentes dos fornecidos por seu sistema de ensino ou pelo governo federal, fazer pequenas reformas e contratar serviços.

A autonomia obtida pelas escolas com os recursos fica evidente na pesquisa nacional feita em 2013 com 258 redes municipais e estaduais participantes do Mais Educação. O relatório (UFMG *et al.*, 2013) mostra que os recursos do PDDE Integral eram usados com maior frequência para aquisição dos kits de atividades, materiais previstos nos manuais do Mais Educação para a realização de atividades, no entanto, 86% das redes afirmaram que as unidades usavam recursos do PDDE para comprar outros materiais usados em suas atividades e que não estavam previstos pelo governo federal, 64,3% usavam os recursos para consertos ou manutenção de equipamentos da escola, e 48,8% declararam utilizar os recursos para reformas de espaços escolares.

A definição de critérios de escolha dos monitores das atividades pagos com recursos do PME é a quarta dimensão, em que as redes e/ou escolas têm autonomia decisória na execução do programa. Em suas normativas, o governo federal define o tipo de contrato, o de voluntariado, e o valor pago pelas atividades, mas não faz restrições em relação a critérios para a seleção de oficinairos. Dessa maneira, a escola (coordenada ou não pela sua rede de ensino) pode contratar profissionais com todo e qualquer tipo de formação, não se restringindo à necessidade de curso médio normal ou licenciatura plena, como estipulado pela LDB para professores (BRASIL, 1996a). No material de orientação do programa, há a recomendação para que a escolha do monitor seja feita conforme a adequação à atividade proposta e sugere apenas que os recursos não sejam usados para o ressarcimento de professores da própria escola.

O trabalho de monitoria deverá ser desempenhado, preferencialmente, por estudantes universitários de formação específica nas áreas de desenvolvimento das atividades ou pessoas da comunidade com habilidades apropriadas, como, por exemplo, instrutor de judô, mestre de capoeira, contador de histórias, agricultor para horta escolar, etc. Além disso, poderão desempenhar a função de monitoria, de acordo com suas competências, saberes e habilidades, estudantes da EJA e estudantes do ensino médio. Recomenda-se a não utilização de professores da própria escola para atuarem como monitores, quando isso significar ressarcimento de despesas de transporte e alimentação com recursos do FNDE (MEC, 2012b, p. 10).

A quinta dimensão é a da articulação com órgãos públicos, ONGs e outros atores sociais para a efetivação da jornada ampliada. As escolas podiam fazer arranjos diversos misturando parcerias com outros órgãos municipais que disponibilizassem professores ou trabalhar com monitores próprios, usar os espaços da escola, de outro órgão público, ou mesmo espaços

privados, e comprar material para as atividades ou usar material obtido em parceria com outros órgãos ou com outros atores privados. Essa multiplicidade de possibilidades aceitas (e estimuladas no desenho do programa) para o plano de atividades e na prestação de contas permitia que as escolas tivessem margem para negociar parcerias em que elas se comprometiam com o pagamento de parte dos gastos com os recursos do PDDE. Os gestores V1 e V2 da Região Metropolitana de Campinas contam sobre a experiência de escolas que tinham espaço e alunos desejosos de atividades esportivas e negociaram com a secretaria municipal de esportes a liberação de seus profissionais para a monitoria dessas turmas, como contrapartida as escolas eram responsáveis pelos gastos com material (bolas, uniformes, redes etc.) e com deslocamentos para um campeonato local realizado com os estudantes. Dessa maneira, as escolas conseguiam usar para sua complementação de jornada recursos obtidos com outras secretarias do governo.

Além disso, os entes subnacionais podem coordenar a implementação do PME em suas unidades escolares e usar o governo federal como suplemento financeiro para sua política educacional, ou agir de maneira contrária, dificultando a implementação do programa em suas unidades (MARTINELLI, 2017).

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa busca examinar em quais contextos houve implementação da política de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental nas redes municipais durante o período de vigência do Mais Educação no BSM de 2011 a 2016. As dimensões analisadas são o contexto econômico-social, a capacidade administrativa municipal, o tempo de experiência municipal com a política de jornada ampliada, os arranjos institucionais locais e a coordenação da política a partir de comitês territoriais intermunicipais.

Com esse objetivo, foi adotado como estratégia o uso de pesquisa quantitativa, com dados do universo de municípios do país, e a pesquisa qualitativa, com o estudo de caso da implementação do tempo integral nesta etapa de ensino nos municípios paulistas de Campinas, Valinhos e Vinhedo, todos participantes do Comitê Metropolitano de Educação Integral da Região Metropolitana de Campinas (RMC).

A metodologia do estudo quantitativo e a construção do banco de dados, a escolha dos municípios para o estudo de caso, o desenho do roteiro e seleção dos entrevistados serão detalhados nos próximos segmentos deste capítulo.

4.1 ESTUDO QUANTITATIVO

A fim de analisar os contextos de implementação da ampliação da jornada nos anos iniciais do ensino fundamental entre 2011 e 2016, foi montado um banco de dados com informações demográficas, fiscais e administrativas das 5.569 redes municipais de ensino brasileiras²⁴. Para cada município, foram reunidos dados da rede escolar, porte populacional, localização por estado e região, receita orçamentária do município, transferências do Fundeb recebidas pelos municípios, estrutura da administração da educação no município e número de anos de implementação do tempo integral no fundamental 1 durante o período estudado.

O PME tinha como unidade de adesão as escolas e não as redes municipais completas, assim, um município poderia ter apenas uma unidade escolar ou todas as escolas dentro do programa. Nesta pesquisa, em vez de usar os dados das escolas participantes do programa, a opção foi pelo uso dos dados de matrícula de tempo integral declarados no Censo Escolar, do Inep, como indicador da adoção da jornada de sete horas nas redes municipais. A declaração é feita anualmente pelas escolas em relação à realidade de suas salas de aula no mês de maio, e

²⁴ O banco de dados criado para esta pesquisa está disponível no formato em <http://vincent-noel.fr/mais_educacao/>.

acompanhada por suas redes. A partir das informações declaradas no Censo Escolar são definidos os repasses de recursos do Fundeb para o município. Assim, a unidade de análise é o município, e não a escola.

A escolha de tratar a taxa de matrícula de tempo integral no ensino fundamental 1 como *proxy* da implementação da política educacional de tempo integral é uma opção metodológica de ordem econômica e prática, por considerar que sejam os dados oficiais mais próximos da realidade. As listas de escolas participantes do programa em 2014 e 2016 disponibilizadas pelo MEC no portal de Dados Abertos²⁵ do governo federal indicam as unidades escolares e o número de alunos beneficiados em cada oficina do programa, mas não qual a etapa de ensino desses estudantes, se dos anos iniciais ou dos anos finais do ensino fundamental. O mesmo problema já aparecia nos dados de 2011 disponíveis no portal do MEC²⁶.

Além disso, o Mais Educação indicava que as atividades de contraturno financiadas pelas transferências federais fossem usadas para a adoção do tempo integral no ensino fundamental, mas não condicionava o tempo integral. Quero dizer, a condição para que as escolas participassem do programa era a de oferecer cinco ou seis atividades de contraturno a seus estudantes. No entanto, o tempo de duração dessas atividades deveria ser organizado pela unidade escolar conforme suas necessidades, bem como cabia as unidades escolares decidirem a forma de seleção dos estudantes participantes dessas atividades. Assim, uma escola com 25 alunos no Mais Educação poderia escolher entre abrir 25 vagas para cada uma de suas atividades e oferecê-las a alunos diferentes, conforme o interesse do estudante, e assim um aluno poderia participar de uma, duas, ou seis atividades, o que não caracteriza necessariamente, como visto, atividade em tempo integral; ou então escolher 25 alunos para participarem de todas as atividades, garantindo a esses estudantes jornada de, no mínimo, sete horas diárias, o que configura o tempo integral.

Dessa maneira, a fragilidade dos bancos de dados existentes sobre as unidades escolares participantes do programa foi componente importante para a decisão pelo uso dos dados do Censo. Então, foram usadas informações sobre a rede escolar obtidas nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016 (INEP, 2011; 2012a; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017). Delas foram usados:

²⁵ As listas estão disponíveis em <<http://dados.gov.br/dataset/mec-pme>>. Consultado em 7 de janeiro de 2019.

²⁶ Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/programa-mais-educacao/secretarias-e-escolas>>. Acesso em 12 de fevereiro de 2018.

- (a) n° de matrículas municipais de educação regular nos anos iniciais do ensino fundamental em tempo parcial de 2011 a 2016;
- (b) n° de matrículas municipais de educação regular nos anos iniciais do ensino fundamental em tempo integral de 2011 a 2016;
- (c) n° de escolas municipais de ensino fundamental 1 conforme localização rural ou urbana de 2011 a 2016.

Foram criadas três categorias de taxa de matrículas de tempo integral para classificar a adesão à política de tempo integral nos anos iniciais do fundamental 1. Usando como referência a meta do PNE (BRASIL, 2014) de oferta de um quarto das matrículas em tempo integral até 2024, os municípios foram divididos em: sem educação de tempo integral (municípios com menos de 1% das matrículas nesta modalidade²⁷); com educação de tempo integral abaixo da meta nacional (municípios com oferta de tempo integral acima de 1% e abaixo de 25% de suas matrículas nesta etapa de ensino); e com educação de tempo integral conforme meta federal (municípios com 25% ou mais de suas matrículas de fundamental 1 na modalidade tempo integral).

O número de escolas da rede rural ou da rede urbana de cada município foi usado para criar o índice taxa de escolas rurais da rede municipal, considerando as especificidades das escolas do campo e dificuldades de implementação do tempo complementar em um contexto em que ainda se encontram “unidades educacionais deterioradas, pessoal pouco qualificado, baixa quantidade de equipamentos e de material pedagógico, escolas sem energia elétrica e água potável” (SANTOS, 2018, p. 186).

Como variável estrutural foi usado o porte populacional dos municípios, a partir das estimativas de população para 2016 enviadas ao Tribunal de Contas da União (TCU) pelo IBGE (IBGE, 2016). A divisão pelo tamanho da população municipal permite assegurar uma melhor comparação entre governos locais de mesmas características dentre a grande heterogeneidade que marca o país. O porte populacional tem correlação com a organização administrativa na área da educação, sendo os menores municípios aqueles com menor probabilidade de ter um órgão técnico específico para a área. Como aponta a pesquisa Munic 2014 do IBGE, a mais recente com dados de gestão educacional, 59,2% dos municípios tinham uma secretaria exclusiva para educação, fato mais recorrente entre aqueles de maior porte. Entre os municípios com até 5.000 habitantes, a maioria não tinha secretaria exclusiva (55,5%), e entre os

²⁷ Foi usado o patamar de menor de 1% de matrículas de tempo integral para retirar da amostra casos marginais.

municípios de 5.000 a 10.000 habitantes, o percentual de governos municipais sem secretaria exclusiva de educação era de 47,9%. O percentual de municípios com secretaria de educação exclusiva passava de 80% entre as cidades entre 50.001 e 100 mil habitantes e chegava a 94,9% entre os municípios com mais de 500 mil habitantes (IBGE, 2015).

Os municípios foram divididos em sete categorias conforme o tamanho de sua população (IBGE, 2016), seguindo a tipologia usada pelo IBGE (2015; 2017) nos estudos de perfil dos municípios:

- (I) até 5.000 habitantes;
- (II) de 5.001 a 10.000 habitantes;
- (III) de 10.001 a 20.000 habitantes;
- (IV) de 20.001 a 50.000 habitantes;
- (V) de 50.001 a 100.000 habitantes;
- (VI) de 100.001 a 500.000 habitantes;
- (VII) acima de 500.000 habitantes.

Outra dimensão considerada para a implementação da política educacional é a capacidade fiscal dos municípios. Como aponta a literatura, o montante de recursos disponíveis para que o governo local possa executar uma política social é variável significativa, ainda que não única, na decisão do governo de implementar ou não determinado programa (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999; ARRETCHE; MARQUES, 2007; SOUZA, 2004; VAZQUEZ, 2014).

Para os dados fiscais, recorreu-se às informações do relatório Finanças do Brasil retirados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro do Tesouro Nacional (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012; 2016). Também foi usada como fonte de informação a base de Transferências Obrigatórias da União no Portal Brasileiro de Dados Abertos para recolher os montantes enviados pelo Fundeb a cada município no período (FNDE, 2018). Os valores informados não foram atualizados pela inflação, considerando que seriam usados sempre dentro de comparações em relação a dados do mesmo ano. Desses relatórios, foram extraídos:

- (a) Receita Orçamentária Municipal de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016²⁸;

²⁸ Para 2011 e 2012 foram usados os dados de Receita Orçamentária Municipal presentes no Finbra, para os anos seguintes o total foi obtido a partir da dedução dos itens “Deduções do Fundeb”, “Transferências Constitucionais”, “Outras Deduções” do item “Total de Receitas Realizadas”. A informação final foi conferida de maneira amostral e aleatória com informações do Portal de Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo que determina a Receita Orçamentária per Capita dos municípios paulistas, e foi atestada a

- (b) População municipal de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016;
- (c) Transferências do Fundeb para os municípios de 2011 a 2016.

A partir das receitas orçamentárias e da população declarada pelos municípios foi criada a variável receita orçamentária municipal per capita para cada um dos seis anos. O banco de dados construído tem informações sobre as redes escolares e a população para 5.569 municípios. No entanto, os dados de receitas municipais obtidos no sistema de informações do Tesouro Nacional eram menos completos para o conjunto de cidades do país. Havia informação de receita orçamentária no sistema Finbra para todos os anos entre 2011 e 2016 para um total de 4.503 municípios (80,8% do total de municípios). Após a primeira limpeza, verificou-se a existência de informações incongruentes para certos municípios, como variações de dezenas de vezes a receita de um ano para outro. Foi adotado, então, um filtro para excluir da amostra qualquer município que tivesse crescimento de sua receita orçamentária multiplicada por três ou mais de um ano para outro, ou receita orçamentária dividida por três ou mais de um ano para outro. O objetivo era aumentar a consistência dos dados e reduzir possíveis erros de declaração. Foram excluídos assim os dados incongruentes de 71 cidades.

Os dados de repasses para as escolas pelo PDDE – Educação Integral não foram usados nesta pesquisa por conta da fragilidade das informações disponíveis. As planilhas de repasses financeiros presentes no portal Dados Abertos do governo federal contêm os valores recebidos pelas escolas conforme o ano de adesão ao PME. Contudo, no período entre 2014 e 2017, os repasses atrasaram, por vezes, mais de um ano, atrapalhando o planejamento das escolas e a execução das atividades. Como aponta auditoria do TCU, a partir de setembro de 2014 foi constatada a diminuição no ritmo de liberação dos recursos já empenhados para o programa (TCU, 2016). Assim, uma escola que aderiu ao Mais Educação em 2014 recebeu a primeira parcela de transferência condicionada em 2014, mas a segunda parcela só foi repassada entre 2015 e o primeiro semestre de 2016, variando conforme a unidade escolar.

Os problemas de transparência e fragilidade no controle foram relatados nesta auditoria do TCU para avaliação da aplicação dos recursos do PDDE e do Programa de Ações Articuladas - Infraestrutura apresentada em 2016. O acórdão aponta entre os problemas a “falta de publicação em formato aberto dos dados sobre processo de adesão e habilitação, repasses

consistência dos dados. O Portal de Transparência do TCE-SP pode ser acessado em <<https://transparencia.tce.sp.gov.br/receita-total-anual-per-capita-por-municipio>>. Consultado em 14 de dezembro de 2018.

financeiros, execução financeira e prestação de contas do PDDE e ações agregadas” (TCU, 2016, p. 2).

Como dados de capacidade administrativa dos municípios no setor da educação, foram usadas informações da pesquisa Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros – Seção Educação (IBGE, 2015), a mais recente a trazer informações sobre a administração da política educacional. Foram coletadas as seguintes informações, com respostas sim ou não:

- (a) existência de secretaria para política educacional (exclusiva ou não);
- (b) existência de plano municipal de educação;
- (c) existência de Conselho Municipal de Educação;
- (d) existência de Conselho de Controle do Fundeb;
- (e) se a gestão de recursos de educação é feita pelo órgão gestor de educação.

A última dimensão considerada foi o tempo de implementação da política de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental. O conceito implicado aqui é que o legado de uma política pública importa para sua continuidade ou descontinuidade (BICHIR, 2011; PIERSON; SKOCPOL, 2002; RIBEIRO, 2013). Assim, foram usados os dados do Censo Escolar de 2011 a 2015 (INEP, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016) para criar uma variável sobre o tempo de implementação da política de tempo integral até 2016 (INEP, 2017), momento em que as redes municipais não tiveram apoio do programa de transferência federal para manter a jornada ampliada. Para isso, foi considerado o número de anos em que cada município implementou o tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental em 1% ou mais de suas matrículas entre 2011 e 2015. Em seguida, foram categorizados pelo tempo de duração da experiência:

- (a) sem experiência com tempo integral no período;
- (b) de 1 a 2 anos de experiência com tempo integral;
- (c) de 3 a 4 anos de experiência com tempo integral;
- (d) ao menos 5 anos de experiência com tempo integral.

Não foi considerada a experiência municipal de tempo integral em matrículas de outras etapas de ensino, como a educação infantil ou os anos finais do ensino fundamental. Isto é, municípios considerados sem experiência de tempo integral no período podem ter ofertado a jornada ampliada para outra etapa de ensino. No entanto, a escolha por considerar apenas as matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental está relacionada às normas que fazem cada

etapa de ensino ter características diferentes de organização (como o número de alunos da sala e a capacitação dos professores).

O banco de dados foi base para uma análise exploratória usando os softwares R Studio para destrinchar a variação da evolução da jornada ampliada nos anos iniciais do fundamental, conforme percentual de implementação de tempo integral nas matrículas de fundamental 1, localização (região e estado), porte do município, faixa de receita orçamentária municipal per capita, dependência do município de repasses do Fundeb, número de anos de implementação do tempo integral entre 2011 e 2016. Essa primeira análise será apresentada em tabelas e gráficos no capítulo 5.

A fim de estabelecer a relação entre a taxa de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais e as variáveis explicativas adotadas, a mesma base de dados foi utilizada para a construção de um modelo de regressão linear múltipla de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), modelo estatístico muito empregado na ciência política contemporânea (FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2011), com o uso do software Stata.

A regressão linear múltipla é um método econométrico utilizado com o objetivo de estimar a relação entre uma variável dependente e outras independentes por uma relação de correlação, em que variáveis explicativas podem predizer os valores de uma variável resposta. Essas relações se dão no mundo real, e a sua compreensão e mensuração podem ser feitas por meio deste método que desenha um padrão de comportamento entre as variáveis a partir das observações e, assim, estima uma relação entre as variáveis observadas e o padrão criado, de modo que toda observação está relacionada a uma estimativa. Este método permite a análise simultânea de diferentes dimensões uma vez que admite a relação de uma variável dependente com diferentes variáveis independentes; também permite a análise de uma variável em relação a outra quando todas as demais estão controladas.

Os modelos de regressão linear simples, segundo Wooldridge (2016, p.73), podem ser expressos pela seguinte equação:

$$y = \beta_0 + \beta_1x_1 + \beta_2x_2 + \beta_3x_3 + \dots + \beta_kx_k + \mu$$

Nela, y é a variável resposta ou dependente, ou seja, aquela que se deseja compreender, β_0 é o intercepto, representando o valor de y quando todas as demais variáveis forem 0, β_1 é o parâmetro associado a x_1 , ou seja, a estimativa da dimensão e do tipo de comportamento da variável x_1 em relação à variável y , β_2 é o parâmetro associado a x_2 , e assim por diante para todas as variáveis explicativas ou independentes. Por fim, μ é o termo de erro ou perturbação,

e ele compreende todos os fatores que afetam y mas não estão expressos explicitamente pelas variáveis presentes no modelo de regressão.

A regressão linear múltipla de MQO é o modelo que, segundo Wooldridge (2016, p.75), “escolhe as estimativas que minimizam a soma dos quadrados dos resíduos”. Estes resíduos são a diferença entre o valor observado e o valor estimado – na operacionalização do método, a soma dos resíduos é elevada ao quadrado para eliminar eventuais sinais negativos. Assim, esse método tenderia a aproximar o máximo possível os valores estimados dos valores observados, sendo sobre determinadas hipóteses os estimadores de MQO “os melhores estimadores lineares não-viesados (BLUEs)” (WOOLDRIDGE, 2016, p. 107). Para garantir ao método essa condição, é necessário o cumprimento de cinco hipóteses, ou pressupostos, que foram buscadas nestes trabalhos.

A primeira hipótese de regressão linear múltipla (RLM 1) determina que os parâmetros dos modelos ($\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_k$) sejam lineares, o que não impede, no entanto, que as variáveis independentes e a variável explicada sejam de diferentes grandezas ou expressas por alguma função, como logaritmos. O cumprimento desta hipótese nos modelos construídos se dá pelo uso das ferramentas do software estatístico utilizado (Stata), que permite por meio de programação que os parâmetros sejam lineares. Isso é obtido por meio dos ícones “modelos lineares e relacionados > regressão linear”, assim quando o programa fornece os resultados dos modelos de regressão, os coeficientes estimados ($\beta_1^{\wedge}, \beta_2^{\wedge}, \beta_3^{\wedge}, \beta_k^{\wedge}$) são de primeiro grau, apresentando expoente igual a 1 e, portanto, parâmetros lineares. Caso os parâmetros não fossem lineares então os coeficientes estimados seriam de outros expoentes, como $\beta_1^{\wedge 2}$ ou $\sqrt{\beta_1^{\wedge}}$, por exemplo. Os parâmetros lineares permitem que as relações estabelecidas entre as variáveis explicativas e resposta sejam diretas, ou seja, um coeficiente β_1^{\wedge} expressa exatamente a variação de x_1 sobre y .

A hipótese RLM 2 é a da amostragem aleatória, sua condição de cumprimento é a de que a amostra de modelos seja construída de maneira aleatória e possa, assim, refletir a população a que ela se refere sem apresentar viés. Neste trabalho, o cumprimento dessa hipótese não é necessário tendo em vista que as observações utilizadas não são uma amostra da população, mas a totalidade do universo observado, no caso todos os municípios brasileiros com informação.

A hipótese RLM 3 é a da média condicional zero e pode ser expressa por meio da seguinte equação:

$$E(\mu|x_1, x_2, \dots, x_k) = 0$$

Segundo tal equação, dado qualquer valor das variáveis independentes (x_1, x_2, \dots, x_k), o valor esperado de μ é sempre 0. Isso quer dizer que o termo de erro não pode conter uma variável que se relacione simultaneamente a variável resposta e alguma das variáveis explicativas expressas. Caso o erro contenha uma variável com essas características, então essa variável deve ser expressa como variável explicativa no modelo de regressão construído. Para cumprir com esta hipótese foi expresso nos modelos de regressão diversos tipos de variáveis, que evidenciam, por exemplo, a população por município, sua capacidade fiscal por meio da receita orçamentária, o perfil da estrutura administrativa educacional do município, buscando-se evitar assim que ficasse contida no termo de erro alguma variável que se correlacionasse com outra variável explicativa e com a variável resposta concomitantemente. A plausibilidade do cumprimento desta hipótese se dá pela observação empírica da natureza de cada variável utilizada no modelo proposto.

A quarta hipótese (RLM 4) é a da colinearidade não perfeita. Segundo essa hipótese, nenhuma variável pode apresentar um valor constante, ou ainda, uma variável explicativa não pode ser um desdobramento perfeito de outra. Essa hipótese foi cumprida pela garantia de que as variáveis não são constantes. A verificação foi feita por meio de análise descritiva das variáveis por gráficos de distribuição e plotagem dos dados.

O cumprimento dessas quatro hipóteses garante que os modelos de regressão sejam não-viesados. Adicionando-se ainda uma quinta hipótese, a da homoscedasticidade, segundo a qual a variância do termo de erro (μ) é sempre constante dada qualquer variável independente:

$$\text{Var}(\mu|x_1, x_2, x_3, \dots, x_k) = \delta^2$$

O cumprimento das cinco hipóteses garante o teorema de Gauss-Markov, segundo o qual “sob as hipóteses RLM.1 a RLM.5, $\beta_0^{\wedge}, \beta_1^{\wedge}, \dots, \beta_k^{\wedge}$ (parâmetros estimados), são os melhores estimadores lineares não-viesados (BLUEs) de $\beta_0, \beta_1, \dots, \beta_k$ (parâmetros observados), respectivamente” (WOOLDRIDGE, 2016, p. 107).

Para verificar o cumprimento da quinta hipótese RLM dos modelos de regressão deste estudo, foi feito o teste de Breusch-Pagan da heteroscedasticidade. Verificou-se que todos os modelos construídos apresentam heteroscedasticidade e, dessa maneira, violam a hipótese RLM.5 de Gauss-Markov. No entanto, o cumprimento das quatro outras hipóteses (RLM 1 a RLM 4) garante que os estimadores dos modelos de MQO sejam não-viesados e consistentes. As consequências da heteroscedasticidade são, portanto, um viesamento de variâncias e a impossibilidade de se estabelecerem relações estatísticas, que somente são possíveis sob a condição da homoscedasticidade, e a perda de eficiência deste modelo em relação a outros

modelos de regressão linear múltipla ou mesmo do modelo MQO que cumpra integralmente o teorema de Gauss-Markov. Entretanto, Wooldridge (2016, p. 293) indica que “com amostras de tamanhos relativamente grandes, pode não ser tão importante obter um estimador eficiente”, uma vez que quanto maior a amostra maior sua tendência de se aproximar da população real. Consideramos ser este o caso deste estudo em que as observações utilizadas compõem quase que a totalidade do universo dos municípios brasileiros.

Os modelos de regressão linear fornecem outro instrumento importante de análise, o R^2 (*r-square*), que conceitualmente significa o percentual de variabilidade da variável dependente em relação às variáveis independentes, ou seja, quanto as variáveis explicativas são capazes de explicar a variável resposta. Em termos estatísticos, o R^2 é a razão entre a soma dos quadrados explicativos e a soma dos quadrados totais (SQE/SQT). O valor deste indicador varia de 0 a 1, sendo que: quanto mais próximo de 1, maior o poder de explicação das variáveis independentes em relação à variável dependente, e quanto mais próximo de 0, menor a capacidade das variáveis independentes de explicar a variável dependente.

O valor de R^2 a ser considerado significativo varia conforme o objeto de análise. Em estudos de ciências naturais são múltiplos os casos em que é possível estabelecer uma relação linear entre variáveis explicativas e variáveis dependentes, alcançando assim valores próximos de 1 para o R^2 . Contudo, há estudos em que a dificuldade de identificar e de mensurar variáveis explicativas que estariam associadas à variável resposta é um dos motivos para reduzir o valor deste indicador. A grandeza do R^2 não reflete necessariamente o sucesso do modelo de regressão, mas depende em grande medida do objeto que está sendo analisado. Segundo Wooldridge (2016, p.86) “em geral, um R^2 baixo indica que é difícil prever resultados individuais sobre y com muita precisão”, e “o R^2 pequeno reflete algo sobre o qual suspeitamos nas ciências sociais: geralmente, é muito difícil prever o comportamento individual”. Desse modo, não se pode ignorar que em última instância a decisão sobre a adesão a um programa federal e a ampliação da jornada escolar nos municípios brasileiros é resultado de uma decisão política dos gestores responsáveis pela educação, prefeitos ou secretários, o que dificulta a linearidade e a padronização deste indicador.

4.2 ESTUDO QUALITATIVO

O estudo de caso foi a estratégia metodológica escolhida para a investigação dos arranjos institucionais feitos no município para a execução do tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental a partir do programa Mais Educação no período de 2011 e 2016 e da

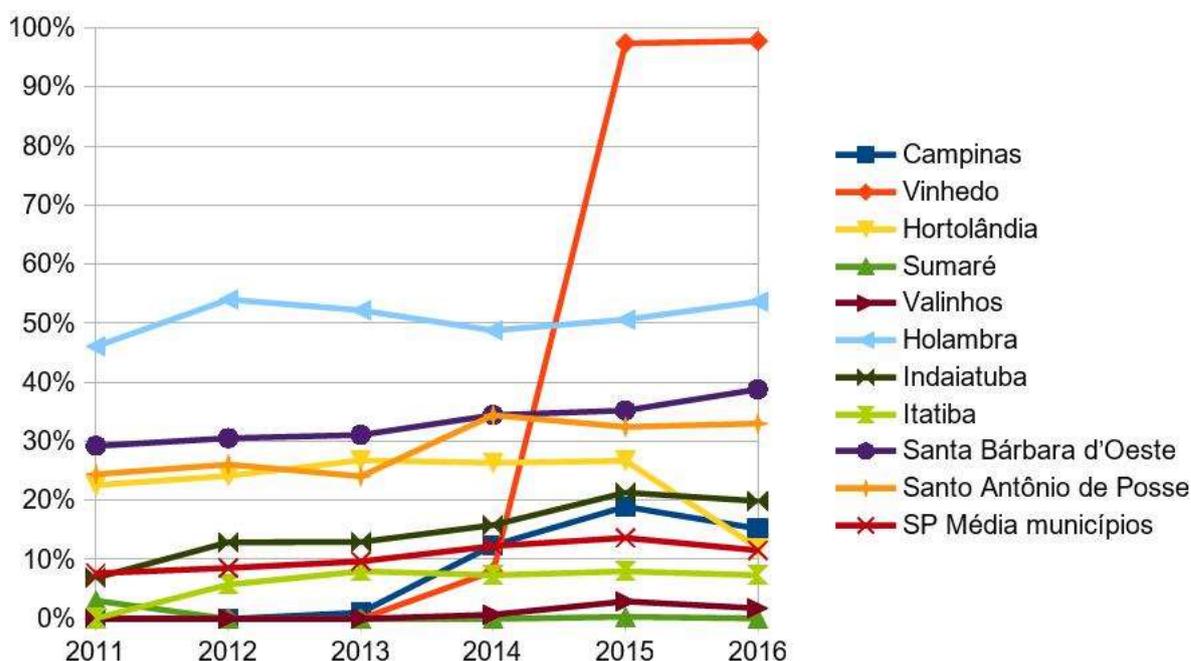
atuação do Comitê Metropolitano como instância de coordenação intergovernamental. O estudo de caso é tido como uma estratégia adequada para pesquisar um “fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (YIN, 2001, pp. 32–33).

Nesta pesquisa, a Região Metropolitana de Campinas foi selecionada para o estudo de caso por apresentar diversidade de realidades de implementação do tempo integral e ter um colegiado intermunicipal do programa Mais Educação, podendo assim ser um bom objeto de análise sobre o funcionamento das relações de apoio e coordenação entre municípios vizinhos²⁹.

A Região Metropolitana de Campinas desde 2011 tem uma média de matrículas de tempo integral para os anos iniciais do fundamental nas redes municipais maior que a média das redes municipais do estado de São Paulo, 11,16% frente a 7,65%, e maior que a do país (7,84%). Durante o apogeu do programa Mais Educação (2014-2015), os municípios da Região Metropolitana de Campinas também têm avanço nas matrículas de tempo integral, mas em passo mais lento que a média dos municípios brasileiros. Enquanto a média de matrículas de tempo integral para o fundamental 1 nas redes municipais saltou para 23,69% em todo o Brasil, a média da Região Metropolitana de Campinas foi a 20,82%.

²⁹ Há de se dizer ainda que a escolha por municípios paulistas foi uma opção econômica para viabilizar a pesquisa. Ainda que para a parte exploratória da pesquisa foram acompanhadas duas reuniões do Comitê Territorial Baiano de Educação Integral nas cidades de Entrerrios e Salvador, onde foram realizadas entrevistas com gestores de duas redes municipais baianas (Entrerrios e Lauro de Freitas). O material não foi utilizado diretamente neste estudo.

Figura 1 - Evolução do % de tempo integral no fundamental 1 em municípios do Comitê RMC



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP)

No entanto, em 2016, ano em que não há edital do Mais Educação, a média brasileira caiu mais de 11 pontos percentuais, vai a 12,22% das matrículas em tempo integral, enquanto a média das cidades da Região Metropolitana de Campinas tem uma pequena baixa de 0,65 ponto percentual e caiu a 20,14%.

Neste período, 10 municípios da RMC participaram do Comitê Metropolitano de Educação Integral de Campinas: Campinas, fundador do Comitê, Vinhedo, Hortolândia, Sumaré, Valinhos, Holambra, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara d'Oeste e Santo Antônio da Posse – desses, quatro ultrapassaram a meta federal de 25% das matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental. Outros dois municípios entraram no Comitê como convidados, mas não figuram nesta análise por não fazerem parte da Região Metropolitana de Campinas, são eles Capivari e Campo Limpo Paulista. Feito um recorte apenas sobre os 10 municípios da RMC que durante a existência do Programa Mais Educação participaram, a partir de diferentes momentos, do Comitê Metropolitano de Educação Integral de Campinas, a taxa de matrículas de tempo integral em redes municipais avança além da média brasileira no período, partindo de 11,68% em 2011 para 29,13% em 2015. E, diferentemente do que acontece como um todo no país, a média da educação de tempo integral se mantém (com um leve avanço), mesmo com a parada do programa em 2016, com 29,27% das matrículas do ensino fundamental 1 em tempo integral.

Adotadas as três categorias de análise para implementação do tempo integral, sem tempo integral, com tempo integral inferior a 25% das matrículas do ensino fundamental 1 e com 25% ou mais de matrículas do fundamental 1 no tempo integral, a diferença na adoção da política de tempo integral entre os municípios do estado de São Paulo, os da região metropolitana de Campinas e aqueles que participaram efetivamente do Comitê Metropolitano é ainda mais clara. A figura 2 aponta que no ano posterior à interrupção do Mais Educação, 90% dos municípios que tiveram participação no Comitê Metropolitano mantiveram matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental, enquanto entre os municípios paulistas a taxa era de 57%.

Foram, então, selecionados municípios que adotaram o tempo integral entre 2011 e 2016 em diferentes perfis de implementação do tempo integral: um com mais de 25% das matrículas dos anos iniciais do fundamental em tempo integral em 2016, mesmo após a interrupção do programa federal; um com matrículas em tempo integral abaixo da meta federal em 2016; e outro com quase interrupção do tempo integral em 2016. A diferença de perfis são exigências metodológicas para uma análise qualitativa e comparativa: homogeneidade externa e heterogeneidade interna (PIRES; GOMIDE, 2016).

Figura 2 - Grupo de municípios por adoção do tempo integral no fundamental 1 nos anos de 2011, 2015 e 2016

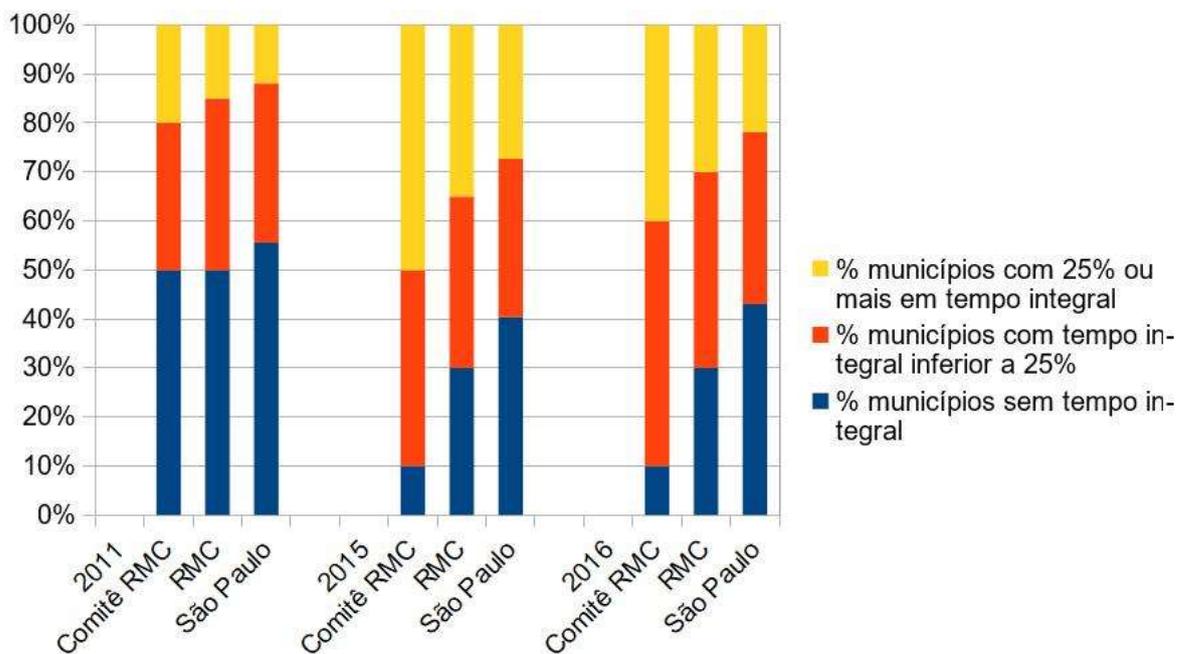


Tabela 2 - Perfil dos participantes do Comitê de Educação Integral da RMC

Cidade	% de matrículas integrais em 2016	nº de anos de implementação entre 2011 e 2015	População 2016	tipo	Receita Orçamentária per Capita 2016
Campinas	15,21	2	1.173.370	VII	3º quartil
Vinhedo	97,86	2	73.855	V	4º quartil
Valinhos	1,72	1	122.163	VI	4º quartil
Hortolândia	11,97	5	219.039	VI	4º quartil
Sumaré	0,01	0	269.522	VI	2º quartil
Holambra	53,7	5	13.698	III	4º quartil
Indaiatuba	19,89	5	235.367	VI	4º quartil
Itatiba	7,33	4	114.912	VI	3º quartil
Santa Bárbara d'Oeste	38,81	5	191.024	VI	2º quartil
Santo Antônio de Posse	33,02	5	22.597	IV	3º quartil

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Escolar (INEP, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017), IBGE (2016) e Finbra (2016).

4.3 ENTREVISTAS COM GESTORES

Como metodologia para a coleta de dados foi escolhida a entrevista em profundidade com gestores locais ligados à execução do Mais Educação do município por entendermos que a técnica “qualitativa pode fornecer informação contextual valiosa para ajudar a explicar achados específicos” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 65).

A partir dos pressupostos teóricos do neoinstitucionalismo histórico (PIERSON; SKOCPOL, 2002), as entrevistas buscaram reconstruir a trajetória da adesão municipal ao Mais Educação, a execução das atividades nas escolas, arranjos institucionais locais entre diferentes departamentos da secretaria de educação ou entre diferentes secretarias para a oferta de jornada de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental nos municípios estudados. Ou seja, o trabalho adota a perspectiva de que as instituições, atores e políticas são construções forjadas a partir de trajetórias peculiares, com lugar em determinado momento do tempo. Por isso, a análise das três cidades usadas como estudo de caso parte de um trabalho de compreensão do histórico, dos arranjos institucionais do programa na rede municipal, da capacidade administrativa local e da institucionalização da política de tempo integral na estrutura da secretaria, nas normas e legislações.

Em busca de uma estratégia metodológica para identificar os fatores que influenciaram a adesão ou não do município à política de educação de tempo integral no ensino fundamental 1, foi construído um roteiro semiestruturado para as entrevistas com os gestores, que pode ser consultado no apêndice B, em torno das seguintes categorias:

- (a) trajetória das atividades complementares e do tempo integral no município;

- (b) arranjos locais para implementação do Mais Educação;
- (c) institucionalização do tempo integral em programa próprio, leis ou plano municipal de educação;
- (d) relação entre município, MEC e FNDE na execução do programa;
- (e) papel do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC.

Para a seleção de entrevistados, buscou-se identificar técnicos da secretaria municipal de educação que participaram da implementação do Mais Educação e da jornada ampliada na rede municipal no período, coordenadores locais das escolas beneficiadas no início da adesão do município ao programa federal e representantes do município que participaram de reuniões do comitê metropolitano de educação integral. Em um primeiro momento, o mapeamento dos gestores foi feito a partir das atas de reuniões do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC, do organograma das secretarias de educação municipais e da lista de escolas participantes do Mais Educação em 2014. O universo possível de entrevistas em cada município varia conforme o tamanho da rede escolar e a inserção do programa na secretaria, sendo maior no município de Campinas, em que 40 unidades escolares participaram do programa federal e havia coordenação do programa dentro da secretaria, e menor no município de Valinhos, que teve apenas quatro unidades escolares beneficiadas pelo programa no período estudado. A partir desse primeiro levantamento, foram feitos contatos com a secretaria municipal e com escolas participantes do PME para identificação de atores-chave.

Tomou-se o cuidado para que entre os entrevistados de cada município houvesse um gestor que estivesse na secretaria municipal no período estudado, um gestor que tivesse participado dos primeiros momentos de adesão ao Mais Educação e, ao menos, um gestor que tenha participado de alguma reunião do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC, para ampliar as possibilidades de representação no corpus da pesquisa (BAUER; GASKELL, 2002). E, em cada entrevista, foi pedido para que o entrevistado identificasse outros atores importantes para a execução do Mais Educação no município, tentando dessa maneira identificar novos atores-chave no processo de implementação.

Dessa maneira, foram selecionados funcionários municipais responsáveis pela implementação do Mais Educação e de políticas de tempo integral no ensino fundamental 1 em uma amostragem intencional. Foi feito o contato por e-mail ou por telefone com gestores municipais de cinco municípios: Campinas, Vinhedo, Valinhos, Hortolândia e Sumaré. Ao final,

foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dez gestores de três municípios³⁰: Campinas, Valinhos e Vinhedo. Os gestores de Hortolândia, município de 222 mil habitantes que adotou o tempo integral em até 25% de suas matrículas no período, e Sumaré, cidade de 273 mil habitantes que não adotou a jornada de sete horas, procurados ao longo de dois meses não aceitaram participar da pesquisa ou não responderam aos reiterados contatos.

Todas as conversas foram gravadas com o acordo do entrevistado de que seriam usadas com fim acadêmico e garantia de anonimato. As conversas aconteceram entre julho e novembro de 2018, sendo que sete delas foram presenciais, com consultas posteriores feitas por telefone ou por trocas de mensagem para elucidação de dúvidas, e três das entrevistas foram feitas por telefone, dada a impossibilidade do encontro presencial.

Foi utilizada a triangulação dos dados das entrevistas com análise de documentos para aumentar a validade e a confiabilidade das informações. Como documentos, foram usadas as atas das reuniões do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC entre 2010 e 2016, material institucional das secretarias municipais entre 2010 e 2016 e legislação municipal do período. A partir da transcrição das entrevistas e da análise de documentos, os dados foram sistematizados nas seguintes categorias:

- (a) Arranjo para execução do Mais Educação;
- (b) Trajetória de atividades complementares e tempo integral;
- (c) Participação em Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC;
- (d) Institucionalização do tempo integral no ensino fundamental.

³⁰ A caracterização dos gestores pode ser consultada no apêndice C.

5 RESULTADOS E ANÁLISES

Neste capítulo serão apresentados os resultados e análises deste estudo. A primeira seção dedica-se a apresentar os condicionantes locais e financeiros dos municípios para a implementação do tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental da rede municipal a partir da pesquisa quantitativa com o banco de dados que reúne informações de todos os municípios do país, conforme a construção detalhada no capítulo anterior.

O estudo de caso dos municípios de Campinas, Valinhos, Vinhedo e da atuação do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC é apresentado na segunda seção deste capítulo, com a transcrição dos principais trechos das entrevistas feitas com os gestores e posterior análise.

5.1 CONDICIONANTES LOCAIS E FINANCEIROS PARA ADESÃO MUNICIPAL AO TEMPO INTEGRAL NO ENSINO FUNDAMENTAL I

As transferências voluntárias condicionadas da União são importantes ferramentas de coordenação federativa usadas, sobretudo, para a indução de governos municipais (MACHADO, 2014; VAZQUEZ, 2014), como apresentado no segundo capítulo. A estratégia de dar acesso a novos recursos federais por meio de programas desenhados pela União é uma tentativa de atrair a adesão de governos subnacionais que veem na fonte de financiamento um meio de executar políticas sociais para além de suas capacidades fiscais, ainda que o aceite dessas transferências tenha condições de execução e controle decididas centralmente, o que traz o custo da restrição de sua autonomia na decisão sobre o uso dos recursos financeiros e na implementação de políticas (ABRUCIO, 2005; ARRETCHE, 1999).

A desigualdade econômica e administrativa entre os municípios gera dificuldades para consolidar o pacto federativo resultante da nova ordem constitucional e a descentralização de políticas. Essa disparidade revela distintas condições organizacionais e capacidade institucional que, em geral, é mais fraca nas localidades até 50 mil habitantes. Esse segmento é o mais dependente das transferências intergovernamentais para a sua sustentabilidade (LOSADA, 2013 *apud* GRIN; ABRUCIO, 2017b).

Em um cenário de profunda desigualdade intermunicipal em diversas dimensões (territorial, demográfica, fiscal, entre outras) e com número importante de prefeituras com pouca capacidade administrativa, as transferências voluntárias condicionadas representam não apenas novos recursos, mas um desenho pronto de política pública a ser implementado para o combate a determinado problema social e, muitas vezes, com apoio técnico do governo federal

(dos governos estaduais e de outros atores, conforme o arranjo específico). A execução de um programa que atenda a demandas da população, se bem-sucedida, pode contar pontos para o governante local diante de seu eleitorado. Por outro lado, o fracasso deste programa federal pode ser atribuído ao governante local (COELHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016).

Contudo, para a adesão das políticas federais, os municípios precisam ter a capacidade de implementar o programa, que pode ser ter recursos para garantir as contrapartidas, ter informação sobre o programa, ter profissionais habilitados para escrever os planos para adesão e fazer a prestação de contas para a continuidade da parceria, entre outras coisas (PIRES; GOMIDE, 2016).

Márcia Miranda Soares, em sua pesquisa sobre repasses financeiros e voluntários da União aos municípios, assinala que as prefeituras mais bem contempladas pelas transferências voluntárias (TVU) são as com maior arrecadação per capita e as com a menor arrecadação per capita. A aparente contradição é o resultado de duas tendências, uma ligada à capacidade técnica e financeira dos mais ricos, e outra ligada a um esforço redistributivo da União para políticas sociais.

[...] os mais ricos são beneficiados porque apresentam maior capacidade técnica para celebrar e executar convênios e porque são os principais demandantes de investimentos em obras públicas, um dos destinos preferenciais das TVU. Por outro lado, isto não impede o governo federal de beneficiar os mais pobres, principalmente quando os recursos se referem às políticas sociais, como as conduzidas pelos Ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Isto pode significar que municípios intermediários, nem tão ricos ou tão pobres, são preteridos, algo que merece novas análises para melhor precisão (SOARES, 2012, pp. 29–30).

No caso das transferências em educação, como o PDDE Integral, a definição da agenda e o desenho dos incentivos são fortemente centralizados no Ministério da Educação, que cria uma espécie de contrato de execução a ser assinado pelas redes subnacionais (MACHADO, 2014), cabendo ao FNDE o controle para assegurar que a execução seja condizente com a política imaginada em Brasília. Além do programa de TVU, as redes que ofertam matrículas de tempo integral recebem um repasse do Fundeb 30% maior que o recebido por matrículas de tempo parcial.

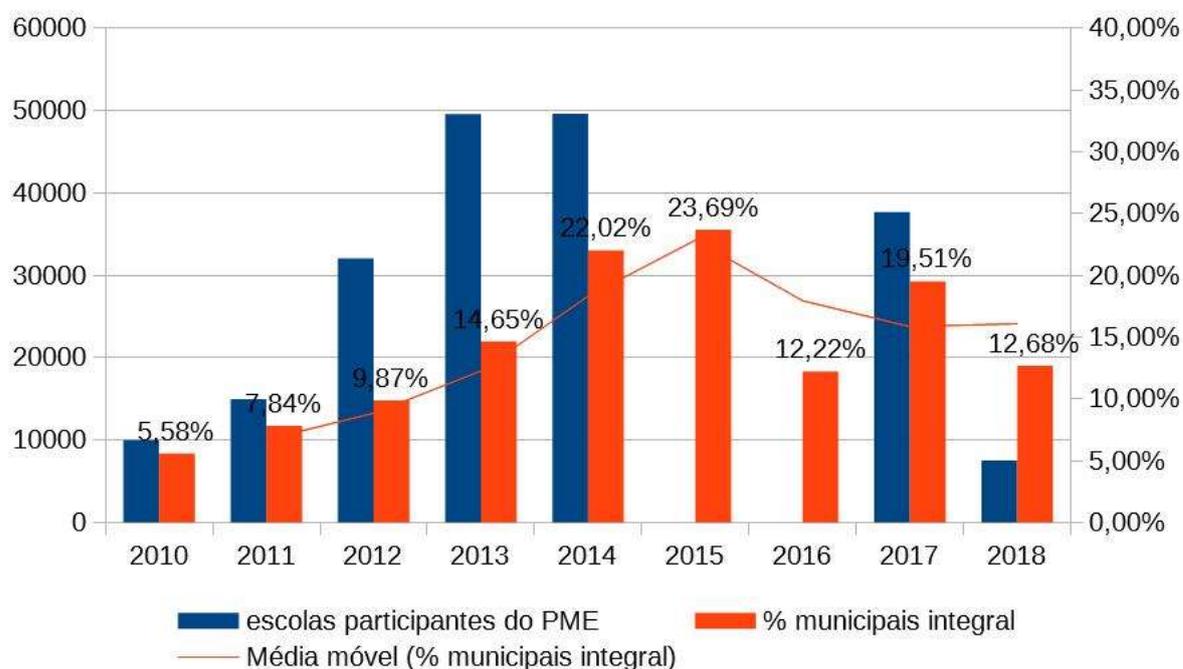
Este capítulo dedica-se à análise da oferta de matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental em tempo integral pelas redes municipais entre 2011 e 2016 a partir de categorias locais, estruturais e financeiras dos municípios. O objetivo com isso é analisar a implementação do tempo integral em diferentes contextos, conforme região, estado, porte populacional, receita orçamentária per capita, relação entre o repasse do Fundeb e a receita do município e tempo de implementação do tempo integral no município.

O recorte temporal escolhido tem relação direta com a implementação do programa Mais Educação. O plano Brasil sem Miséria é lançado em junho de 2011, e o PME ganha impulso e investimento ao se tornar uma das ações integradas do plano nacional, como é possível ver na Figura 3. O avanço do número de escolas participantes do programa é acompanhado pelo aumento no número de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental das escolas públicas. Vale destacar que o Censo Escolar traz sempre o cenário referente ao mês de maio do ano de declaração. Em 2016, até maio, ainda não havia sido efetuada a adesão das 37 mil escolas que participaram do programa substituto, o Novo Mais Educação, por isso elas estão computadas no gráfico da figura 3 no ano de 2017.

Nesta pesquisa, os dados do Censo Escolar de 2015 são entendidos como uma fotografia do período de maior adesão e repasses do PME às escolas municipais. Ainda que os dados recebidos pelo Inep sejam referentes ao ano em que o programa de indução do tempo integral foi interrompido, as escolas receberam ainda no primeiro semestre de 2015 recursos federais referentes a pagamento atrasado do ano de 2014 (MELO, 2015). Como os atrasos de repasse e publicação do edital no programa eram frequentes (CE DO SENADO, 2015; UFMG *et al.*, 2013) e até a data de coleta do Censo (maio de 2015), ainda não havia confirmação do Ministério da Educação de que não haveria edital naquele ano – em junho, o governo ainda publicava notas à imprensa com promessas de liberação de verba para o programa, os diretores escolares provavelmente mantiveram a declaração de alunos de tempo integral conforme seu planejamento para o ano.

Assim, os dados de 2016 são tidos como uma fotografia do cenário da educação de tempo integral nos anos iniciais do fundamental sem o programa de transferência federal. Isso porque os dados, coletados em maio de 2016, foram produzidos em um contexto no qual o programa havia sido interrompido ao longo de 2015, após cortes no orçamento do Ministério da Educação durante a crise econômica e política do ano anterior, e com a presidente Dilma Rousseff (2011-2016) afastada do governo por um processo de impeachment, o que trazia ainda mais inseguranças em relação à continuidade da política de indução.

Figura 3 - Evolução de escolas participantes do PME e matrículas de tempo integral



* As escolas de 2017 participam do Novo Mais Educação. A adesão foi feita em 2016 e 2017, mas como os repasses federais só aconteceram ao final do ano letivo, optou-se por mostrá-las no ano seguinte

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep), Dados Abertos do Mais Educação (FNDE) e informações obtidas por Lei de Acesso à Informação.

5.1.1 Evolução do tempo integral no fundamental I de 2011 a 2016

Em 2016, havia mais de 12 milhões de estudantes matriculados nos anos iniciais do ensino fundamental (INEP, 2017), sendo que 10,4 milhões de matrículas estavam concentradas nas redes municipais de ensino, o equivalente a 82,9% das matrículas nesta etapa de ensino em escolas públicas do país. Daí a relevância das redes municipais quando se estuda os anos iniciais do ensino fundamental.

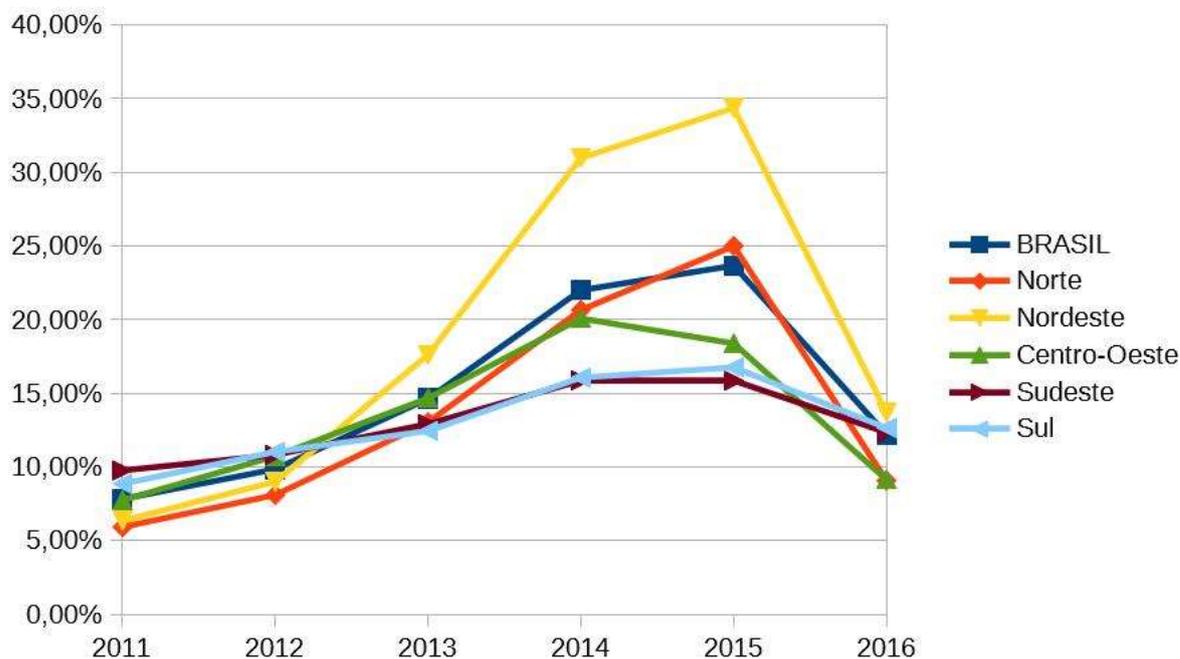
No período de 2011 a 2016, houve um aumento das matrículas de tempo integral de ensino fundamental I nas redes municipais. O crescimento mais expressivo para todo o país se dá até 2015, período de vigência do PME. O percentual sai de 7,84% (872,8 mil alunos) em 2011 e vai a 23,69% (2,5 milhões) em 2015. Com a interrupção do programa federal, a taxa de matrículas com jornada ampliada nas redes municipais cai a 12,22% dos alunos (1,3 milhão) em 2016 (INEP, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017).

A distribuição dessas matrículas pelos municípios não é homogênea. Um recorte geográfico sobre a evolução das redes municipais por região mostra que, em 2011, as regiões

com maior taxa média de matrículas em tempo integral eram Sudeste (9,78%) e Sul (8,87%), frente aos piores índices do Norte (5,94%) e Nordeste (6,36%). O retrato altera-se a partir de 2013, quando o Nordeste (17,63%) e o Centro-Oeste (14,69%) tomam a frente como as regiões com maior percentual médio de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do fundamental, enquanto Sul e Sudeste apresentam crescimento mais comedido, com médias de 12,46% e 12,93%, respectivamente. O cenário de ampliação segue em ritmo mais forte no Norte e Nordeste até 2015, quando o Nordeste chega a ter média de 34,39% das matrículas de ensino fundamental 1 em suas redes municipais com jornada em tempo integral. A taxa supera para esta etapa de ensino a meta do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), que prevê 25% das matrículas em tempo integral até 2024.

O avanço acentuado nas redes municipais do Norte e do Nordeste entre 2011 e 2015 está alinhado com a articulação do Mais Educação ao Bolsa Família, dentro do BSM. A partir de 2011, “para garantir que a qualidade proporcionada pela educação integral fosse oferecida, prioritariamente, às crianças e adolescentes em situação de pobreza e extrema pobreza, beneficiárias do Bolsa Família” (MOLL, 2014, p. 572), foi criado o conceito de escolas “maioria Bolsa Família”, prioritárias na adesão ao programa federal. Sendo essas duas regiões aquelas com maior percentual de famílias atendidas pelo programa de transferência de renda (SENARC/MDS; SEB/MEC, 2011), as matrículas apontam para a aderência ao esforço do programa federal.

Figura 4 - Evolução da proporção das matrículas municipais de tempo integral no ensino fundamental 1 por região entre 2011 e 2016



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP)

É importante registrar, no entanto, que o Programa Mais Educação não foi uma ação focal, atendendo também unidades escolares fora do perfil “maioria Bolsa Família”. Em 2011, das 15 mil escolas atendidas pelo programa, 35,3% eram “maioria Bolsa Família” (MOLL, 2014, p. 572). Em 2015, das 58 mil escolas atendidas, a taxa de "maioria Bolsa Família" é de 61% (MOLL, 2014).

A evolução das matrículas por região mostra ainda que, em 2016, com a interrupção do Programa Mais Educação, houve retração no número de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental nas redes municipais de todas as regiões. Contudo, a região Nordeste segue à frente, com média de 13,70% dos alunos nesta etapa de ensino com tempo integral, tendo assim avançado em 7,34 pontos percentuais entre 2011 e 2016, a maior diferença entre as regiões. Neste período, a menor diferença se dá no Centro-Oeste (1,4%).

A média da taxa de matrículas municipais por região, no entanto, não permite perceber as discrepâncias entre os municípios de cada área. Em 2011, 52% dos municípios não tinham nenhuma matrícula integral nos anos iniciais do ensino fundamental. No mesmo ano, 5% das redes municipais já tinham um quarto de suas matrículas ou mais em tempo integral.

A tabela 3 mostra os municípios categorizados pela sua região e faixa de implementação da política de tempo integral no ensino fundamental 1 entre 2011 e 2016. No primeiro ano de nossa mostra, a região Centro-Oeste era aquela com maior percentual de redes municipais sem

oferta de jornada ampliada (69,74%), seguida pela região Norte (66,89%), Sul (65,74%) e Nordeste (65,72%). A região Sudeste tinha 58,45% de seus municípios sem oferta de tempo integral, contando já nesse momento com a oferta do tempo integral em 686 de seus municípios (41,55%). As regiões com maior percentual de municípios que em 2011 já ofertam ao menos 25% de suas matrículas em jornada ampliada são Sudeste (6,83%) e Sul (6,47%).

Em 2015, ano com menor frequência de municípios sem educação de tempo integral no fundamental 1, 30,49% das redes municipais se mantêm sem alunos com jornada de sete horas diárias no Censo Escolar. Enquanto isso, 35% das redes municipais têm um quarto ou mais de seus alunos com jornada ampliada nesta etapa escolar. O Centro-Oeste é a região com maior percentual de municípios sem oferta de tempo integral (50,21%), seguido pela região Sul (47,61%). Enquanto na região Nordeste, apenas 17,34% dos municípios não aderem à jornada ampliada nessa etapa de ensino. É também o Nordeste a região com o maior número de cidades com oferta, acima da meta federal em 2015 (59,42%), seguido pela região Norte (41,78%), frente a 21,24% das prefeituras do Centro-Oeste e 21,46% das prefeituras do Sudeste.

Tabela 3 - Evolução de municípios por faixa de adesão ao tempo integral por região

	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
2011					
% municípios sem tempo integral (n°)	66,89% 301	65,72% 1179	69,74% 325	58,45% 975	65,74% 783
% municípios com integral para menos de 25% da rede	29,56% 133	30,66% 550	25,75% 120	34,29% 572	27,29% 325
% municípios com integral para 25% ou mais da rede	3,11% 14	3,57% 64	3,22% 15	6,83% 114	6,47% 77
2012					
% municípios sem tempo integral (n°)	58,00% 261	58,03% 1041	62,02% 289	54,80% 914	61,54% 733
% municípios com integral para menos de 25% da rede	36,44% 164	35,40% 635	31,97% 149	36,09% 602	30,06% 358
% municípios com integral para 25% ou mais da rede	5,33% 24	6,52% 117	4,72% 22	8,75% 146	7,89% 94
2013					
% municípios sem tempo integral (n°)	47,33% 213	41,47% 744	53,65% 250	53,42% 891	57,26% 682
% municípios com integral para menos de 25% da rede	37,33% 168	34,56% 620	34,12% 159	35,31% 589	30,90% 368
% municípios com integral para 25% ou mais da rede	15,33% 69	23,91% 429	11,37% 53	10,91% 182	11,59% 138
2014					
% municípios sem tempo integral (n°)	37,56% 169	24,69% 443	47,64% 222	45,68% 762	51,81% 617
% municípios com integral para menos de 25% da rede	32,00% 144	22,58% 405	28,54% 133	35,67% 595	27,54% 328
% municípios com integral para 25% ou mais da rede	30,44% 137	52,68% 945	22,96% 107	18,29% 305	20,40% 243
2015					
% municípios sem tempo integral (n°)	30,22% 136	17,34% 311	50,21% 234	41,91% 699	47,61% 567
% municípios com integral para menos de 25% da rede	28,00% 126	23,19% 416	27,68% 129	36,21% 604	28,88% 344
% municípios com integral para 25% ou mais da rede	41,78% 188	59,42% 1066	21,24% 99	21,46% 358	23,26% 277
2016					
% municípios sem tempo integral (n°)	54,22% 244	46,60% 836	62,66% 292	50,00% 834	57,09% 680
% municípios com integral para menos de 25% da rede	34,00% 153	33,05% 593	27,47% 128	34,59% 577	29,22% 348
% municípios com integral para 25% ou mais da rede	11,78% 53	20,29% 364	9,23% 43	14,99% 250	13,43% 160

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP)

2016, ano em que o Mais Educação é descontinuado, registra 47% dos municípios sem matrículas de tempo integral. A região com maior percentual de prefeituras sem a oferta da jornada ampliada é mais uma vez o Centro-Oeste, com taxa 12 pontos percentuais maior que a de 2015 (62,66%). A região Sul continua a lista com 57,09% de suas prefeituras sem tempo integral, e em terceiro lugar aparece a região Norte, com 54,22% das cidades sem jornada ampliada, um aumento de 24 pontos percentuais em relação a 2015.

A região que mantém o maior número de municípios com oferta de tempo integral a um quarto ou mais de sua rede ainda é o Nordeste, mas com uma brusca queda de 39 pontos percentuais. Eram 1.066 municípios nordestinos acima da meta federal em 2015, em 2016 a categoria reúne 364 prefeituras. Sudeste é a segunda região com maior taxa de municípios com alta oferta de tempo integral em 2016, 14,99%, retração de quase 7 pontos percentuais em relação ao ano anterior.

Analisados os dados de 2011 a 2016, há 1.169 municípios que em nenhum momento ofertam o tempo integral para os alunos do ensino fundamental 1, o que equivale a 21% das cidades brasileiras. A maior parte desses municípios, em números absolutos, reúnem-se nas regiões Sudeste (451) e Sul (375). Ao analisar em percentual dos municípios por região, para evitar distorções entre regiões com mais ou menos cidades, o Sul é a região em que mais municípios se mantêm sem oferta de tempo integral no período, 31,57% das redes, seguido pelo Centro-Oeste (29,81%) e Sudeste (27,15%).

Nordeste e Norte são as duas regiões com menor percentual de municípios que não implementam o tempo integral no período estudado, 7,98% e 14%, respectivamente. O resultado condiz com a prioridade dada pelo PME a escolas de maioria de alunos beneficiários do Bolsa Família a partir de 2011, já que estas são as duas regiões com maior percentual da população dependente do programa de transferência de renda (IBGE, 2018). Contudo, quando os dados dos municípios sem oferta são detalhados por estado, os dois estados com maior número de municípios sem oferta de tempo integral são da região Norte, Roraima (73,33% das cidades não ofertam em nenhum momento jornada ampliada) e Amapá (50%). A lista segue com Paraná (36,59%), Goiás (34,16%) e Santa Catarina (30,51%).

Entre os cinco estados com maior número de municípios que aderem à política de tempo integral no fundamental 1 no período estudado, estão quatro estados do Nordeste e um do Norte: Pernambuco (97,28% das prefeituras oferecem o tempo integral), Ceará (97,28%), Rio Grande do Norte (95,21%), Alagoas (95,1%) e Pará (93,75%). Em São Paulo, estado onde se situam os municípios de estudo de caso desta pesquisa, 179 prefeituras, o equivalente a 27,93%, não

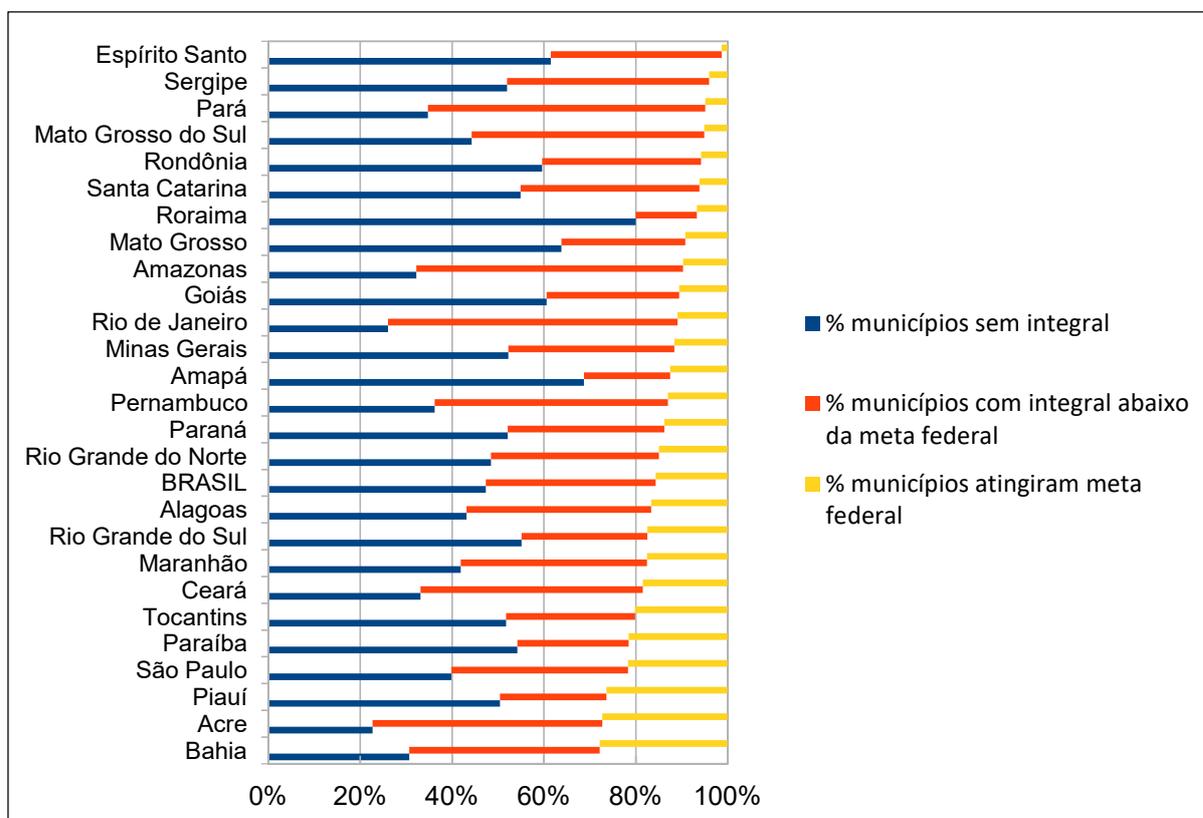
fazem oferta de tempo integral para os anos iniciais do ensino fundamental ao longo de todo o período estudado.

Na distribuição apresentada na tabela 3, é possível perceber que no período de 2011 a 2016, 1.216 redes municipais (22%) que não ofertavam ensino de tempo integral no ensino fundamental 1 implementaram matrículas com jornada ampliada, em alguma medida, durante ao menos um ano escolar. No ano de descontinuidade do Mais Educação, há mais 269 redes municipais (4,8%) que ofertam a modalidade de tempo integral em relação ao número de 2011. Se o crescimento do número de municípios que ofertavam matrícula de jornada ampliada sem o programa de estímulo federal não é muito grande ao final do período, é possível ver que houve expansão do percentual de matrículas de tempo integral ofertadas entre as redes com educação de tempo integral. Em 2011, apenas 5% das redes municipais já tinham um quarto dos alunos do fundamental 1 em tempo integral, sendo 1% delas com metade ou mais de seus estudantes nessa modalidade de ensino. Em 2016, 15% dos municípios mantêm ao menos um quarto de seus alunos na jornada ampliada, sendo 6% deles com ao menos metade dos alunos no tempo integral.

O detalhamento da distribuição por Estado dos municípios, conforme três categorias de taxa de matrículas de tempo integral, no ano de 2016, mostra a diferença dos cenários pelo país. Na região Nordeste, aquela que se destaca pela média global de matrículas municipais de tempo integral em 2016, a Bahia tinha 27,82% de seus municípios ofertando, em 2016, educação de tempo integral a um quarto ou mais de seus estudantes, e 30,70% das redes municipais sem nenhuma oferta de matrículas em tempo integral. No Piauí, metade dos municípios não tinham nenhuma oferta de tempo integral para ensino fundamental 1, mas 26,34% das redes municipais estavam acima da meta federal de oferta de tempo integral para tal etapa do ensino. Vale destacar ainda que, no Nordeste, 54% das redes municipais da Paraíba e 52% dos municípios de Sergipe não tinham matrículas de tempo integral para os anos iniciais do ensino fundamental 1.

Em Roraima, 80% dos municípios naquele ano não tinham nenhuma matrícula de tempo integral, e apenas 6,67% das redes municipais já tinham atingido a meta federal. Enquanto no Acre, apenas 22,73% dos municípios não ofereciam matrículas de 7 horas diárias nos anos iniciais do ensino fundamental 1, ao passo que 27,27% das redes municipais tinham um quarto ou mais de seus alunos em jornada de tempo integral.

Figura 5 - Distribuição dos municípios por Estado conforme meta de 25% das matrículas de fundamental 1 em tempo integral em 2016



Na região Sudeste, aquela com a segunda maior taxa de matrículas municipais de tempo integral para os anos iniciais do fundamental, o Rio de Janeiro tem apenas 26,1% de suas redes municipais sem oferta de jornada ampliada nesta etapa de ensino e, em São Paulo, 39,84% dos municípios têm todos seus alunos desta etapa de ensino no tempo parcial. Já o Espírito Santo tem 61,5% de seus municípios sem matrículas de tempo integral, e Minas Gerais registra 52,9% das cidades na mesma situação.

Entre os dez estados com maior taxa de municípios que atingiam a meta federal de matrículas de tempo integral em 2016, seis são da região Nordeste e dois da região Norte. A lista se completa com outros dois estados: São Paulo (21,71% dos municípios com mais de um quarto de matrículas de tempo integral) e Rio Grande do Sul (17,51% dos municípios).

5.1.2 Tempo integral conforme porte do município

O desempenho das redes municipais na oferta de tempo integral no ensino fundamental 1 é examinado, então, conforme o porte populacional das cidades em 2016, fator estrutural de

análise recorrentemente usado em estudos de implementação de políticas públicas (ARRETCHE; MARQUES, 2007; COELHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016). O Brasil apresenta importante discrepância de tamanho populacional entre seus municípios. 22,2% das cidades brasileiras têm até 5 mil habitantes. Outros 21,7% são municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes. Se considerados todos os municípios até 50 mil habitantes, temos 88,13% das cidades. Os municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes representam 4,8% das cidades, e apenas 0,7% dos municípios têm mais de 500 mil habitantes. No entanto, os 5,2% maiores municípios brasileiros agregam 55,7% da população brasileira (mais de 113 milhões de habitantes).

Foi feita a distribuição dos municípios conforme tipologia de porte e faixa de oferta de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental 1 entre 2011 e 2016 (Tabela 4).

Em 2011, 76% dos municípios de até 5 mil habitantes não tinham oferta de tempo integral, o que equivale a 930 cidades. Cenário similar era encontrado em 902 municípios entre 5 mil e 10 mil habitantes, ou seja, 74,79% das cidades deste porte não tinham oferta de tempo integral em 2011. Nesse ano, 64% das redes municipais brasileiras (3.563) não tinham oferta de matrículas com a modalidade ampliada.

Já entre os municípios com mais de 100 mil habitantes, mais de cinco sextos tinham oferta de tempo integral nesta etapa de ensino em 2011. Entre os 268 municípios com população superior a 100 mil e até 500 mil habitantes, apenas 13,81% não ofertavam a jornada ampliada nos anos iniciais do ensino fundamental 1 naquele ano. Das 40 cidades com mais de 500 mil habitantes, 15% dos municípios não ofertavam o tempo integral (seis redes).

Chama a atenção, no entanto, que também estejam entre os menores municípios (até 5 mil habitantes) a maior parte das redes que em 2011 já ofertavam tempo integral para mais de um quarto de seus estudantes dos anos iniciais do fundamental, 84 redes do tipo I de um total de 284 redes municipais em todo o Brasil que tinham o mesmo nível de oferta. O percentual evidentemente é pequeno em relação aos 1.223 municípios brasileiros com até 5 mil habitantes, as redes com grande adesão ao tempo integral representavam 6,87%. Com o avanço do PME, em 2015 apenas 35% dos municípios brasileiros não ofertam matrículas de tempo integral para o ensino fundamental, o equivalente a 1.947 redes. Apesar da grande ampliação no período, quando mais de 1.600 municípios adotam tempo integral, é ainda entre os menores que há mais redes sem a jornada ampliada, tanto em números absolutos como proporcionais. A maioria dos municípios do tipo I (59,46%) não ofertam a jornada de tempo integral, mesmo no auge do PME. Entre os municípios do tipo II, 45% não adotam o tempo integral. Já entre os municípios

de grande porte, o tempo integral é adotado por 91,79% daqueles com população acima de 100 mil e até 500 mil habitantes, e por 90% das cidades com mais de 500 mil habitantes.

Os municípios com maior oferta de tempo integral durante o período de transferências voluntárias do PME são os de médio porte (com entre 20 mil e 100 mil habitantes): 42,95% dos municípios de tipologia IV tinham, em 2015, mais de um quarto de suas matrículas do fundamental 1 em tempo integral, percentual que equivale a 472 cidades. Entre os municípios de tipologia V, 43,43%, ou seja, 152 cidades, ofertavam tempo integral para mais de um quarto de sua rede naquele ano. O percentual é de 26,26% entre os menores municípios, aqueles com até 5 mil habitantes, e de 32,5% entre os maiores, aqueles com mais de 500 mil habitantes.

Em 2016, ano considerado neste estudo como retrato da interrupção das transferências voluntárias do PME para as redes municipais, 939 redes deixam de oferecer o tempo integral em suas redes de ensino fundamental 1. Somadas às redes que não tinham a modalidade nesta etapa de ensino, essa categoria reúne 2.886 municípios brasileiros (51,95% de todas as cidades brasileiras).

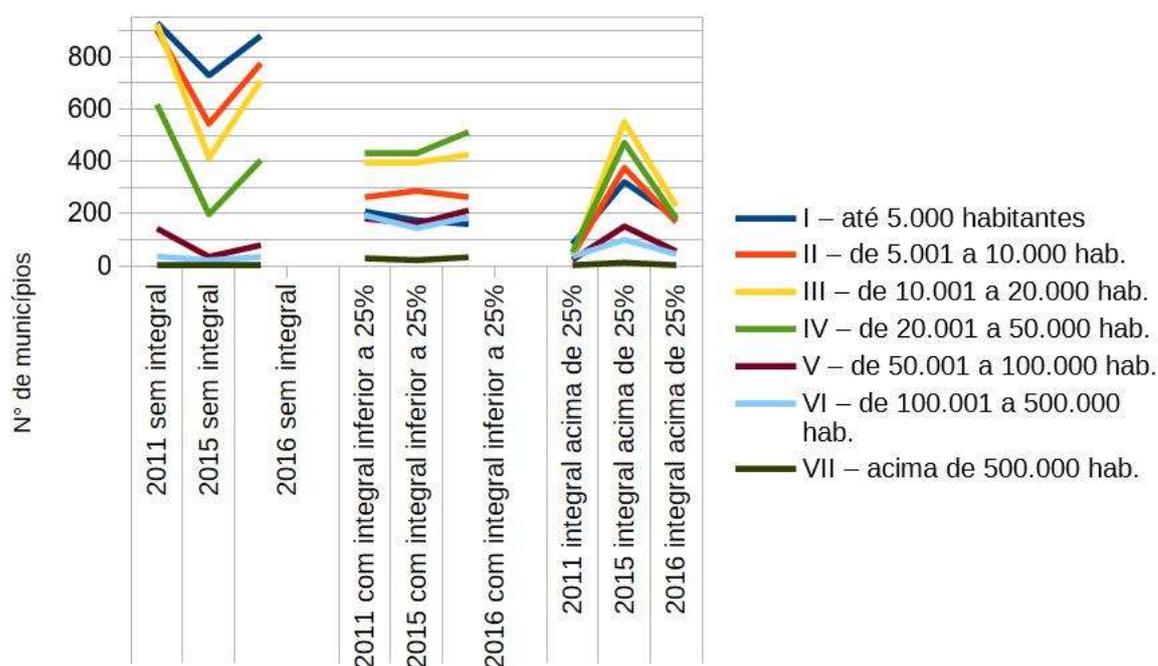
Como já acontecia em 2011 e 2015, a categoria dos menores municípios (tipo I) é aquela com maior percentual de redes sem a oferta de jornada ampliada (71,72%), seguida pela tipologia II (entre 5 mil e 10 mil habitantes), com 64,16% das redes municipais deste porte sem o tempo integral. As categorias de municípios com maior população são aquelas com maiores taxas de cidades com oferta de tempo integral. Apenas 13,06% dos municípios entre 100 mil e 500 mil habitantes não têm oferta de tempo integral, e 7,5% daqueles com mais de 500 mil habitantes não oferecem a modalidade de jornada ampliada no ensino fundamental 1.

Tabela 4 - Distribuição dos municípios por porte populacional e oferta de tempo integral

2011		sem integral		integral abaixo de 25%		integral acima de 25%	
BRASIL		3563	64,23%	1700	30,65%	284	5,12%
I	até 5.000 habitantes	930	76,04%	209	17,09%	84	6,87%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	902	74,79%	262	21,72%	42	3,48%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	926	68,04%	394	28,95%	41	3,01%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	618	56,23%	429	39,04%	52	4,73%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	144	41,14%	182	52,00%	24	6,86%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	37	13,81%	194	72,39%	37	13,81%
VII	acima de 500.000 habitantes	6	15,00%	30	75,00%	4	10,00%
2012							
BRASIL		3238	58,35%	1908	34,38%	403	7,26%
I	até 5.000 habitantes	900	73,53%	234	19,12%	90	7,35%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	873	72,39%	286	23,71%	47	3,90%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	882	64,81%	409	30,05%	70	5,14%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	459	41,73%	545	49,55%	96	8,73%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	85	24,29%	224	64,00%	41	11,71%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	31	11,57%	183	68,28%	54	20,15%
VII	acima de 500.000 habitantes	8	20,00%	27	67,50%	5	12,50%
2013							
BRASIL		2780	50,05%	1904	34,28%	871	15,68%
I	até 5.000 habitantes	864	70,47%	208	16,97%	154	12,56%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	763	63,16%	307	25,41%	138	11,42%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	723	53,04%	445	32,65%	195	14,31%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	330	30,00%	560	50,91%	210	19,09%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	72	20,57%	190	54,29%	88	25,14%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	23	8,58%	168	62,69%	77	28,73%
VII	acima de 500.000 habitantes	5	12,50%	26	65,00%	9	22,50%
2014							
BRASIL		2213	39,84%	1605	28,89%	1737	31,27%
I	até 5.000 habitantes	779	63,54%	170	13,87%	277	22,59%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	602	49,83%	269	22,27%	337	27,90%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	522	38,30%	399	29,27%	442	32,43%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	245	22,27%	431	39,18%	424	38,55%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	45	12,86%	162	46,29%	143	40,86%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	17	6,34%	148	55,22%	103	38,43%
VII	acima de 500.000 habitantes	3	7,50%	26	65,00%	11	27,50%
2015							
BRASIL		1947	35,06%	1619	29,15%	1988	35,79%
I	até 5.000 habitantes	729	59,46%	175	14,27%	322	26,26%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	544	45,03%	288	23,84%	376	31,13%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	414	30,37%	397	29,13%	552	40,50%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	198	18,02%	429	39,04%	472	42,95%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	36	10,29%	162	46,29%	152	43,43%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	22	8,21%	145	54,10%	101	37,69%
VII	acima de 500.000 habitantes	4	10,00%	23	57,50%	13	32,50%
2016							
BRASIL		2886	51,95%	1799	32,39%	870	15,66%
I	até 5.000 habitantes	880	71,72%	161	13,12%	186	15,16%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	775	64,16%	265	21,94%	168	13,91%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	708	51,94%	426	31,25%	229	16,80%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	405	36,85%	513	46,68%	181	16,47%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	80	22,86%	213	60,86%	57	16,29%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	35	13,06%	187	69,78%	46	17,16%
VII	acima de 500.000 habitantes	3	7,50%	34	85,00%	3	7,50%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP) e IBGE.

Figura 6 - Evolução dos municípios por porte populacional e faixa de matrículas de tempo integral



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP) e IBGE (2016).

Apesar da evidente retração na política de educação de tempo integral com a interrupção do programa federal que financiava parte dos custos de implementação, há 677 municípios (12% do total) que não tinham tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental em 2011 e passam a ter essa modalidade em 2016. Além disso, em relação a 2011, há 586 redes municipais a mais que ofertam jornada ampliada a um quarto ou mais de seus alunos. No total, são 870 municípios que mantêm oferta acima da meta federal, mesmo sem transferências financeiras da União.

Na tabela 4, é possível ver que os municípios que mantêm a oferta de tempo integral acima da meta do governo federal em 2016 estão divididos proporcionalmente entre os grupos de municípios com até 500 mil habitantes, sendo que há representação pouco maior entre os grupos de municípios entre 10.001 e 500.000 habitantes. Os municípios com oferta de tempo integral em 25% ou mais das matrículas de anos iniciais do ensino fundamental em 2016 são 15,66% das prefeituras do país. No grupo de municípios entre 100.001 e 500.000 habitantes, as prefeituras acima da meta são 17,16%; no grupo entre 50.001 e 100.000 habitantes, são 16,29%; no grupo entre 20.001 e 50.000 habitantes, são 16,47%; no grupo de municípios com população entre 10.001 e 20.000 habitantes, os municípios acima da meta são 16,80%. Os grupos com menor percentual de municípios com oferta de tempo integral segundo a meta federal são os

com mais de 500.000 habitantes (7,5%), os com população entre 5.001 e 10.000 habitantes (13,91%) e os com até 5.000 habitantes (15,16%).

5.1.3 Implementação conforme receita orçamentária per capita

Os municípios brasileiros têm diferentes capacidades para a implementação de políticas públicas de educação por conta de enormes desigualdades financeiras, além de desigualdades técnicas e de gestão (ARRETCHE; MARQUES, 2007; COELHO; CAVALCANTE; TURGEON, 2016). Do ponto de vista da capacidade fiscal dos municípios, é esperado que a variação da capacidade de arrecadação das cidades esteja relacionada à variação de investimento em políticas sociais, como a de ampliação da jornada escolar. Apesar de o PME prever a transferência de recursos para ampliação da jornada nas escolas, as regras do programa implicam contrapartidas municipais. Além da exigência de um funcionário contratado e pago pela rede municipal para coordenar o programa em cada escola e técnicos na secretaria de educação, o programa não prevê o gasto com obras de infraestrutura, com professores (apenas monitores voluntários), e, em relação à merenda e transporte, há apenas recursos suplementares de outros programas que podem ser acessados pelo município. Sendo assim, os recursos do PME não são suficientes para a implementação da jornada de tempo integral, como já citado no segundo capítulo.

Para analisar a capacidade fiscal municipal, foram usados os dados de Receita Orçamentária Municipal obtidos no relatório Finanças do Brasil – Finbra, da Secretaria do Tesouro Nacional, dos anos de 2011 e 2012 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2011; 2012). Para o período de 2013 a 2016, foram usados os dados de receitas orçamentárias municipais retirados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Financeiro Anexo I-C (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2013; 2014; 2015; 2016) – do valor do item total de receitas realizadas de cada município, foram deduzidos os valores dos itens “Deduções do Fundeb”, “Transferências Constitucionais”, “Outras Deduções”. A informação final foi conferida de maneira amostral e aleatória com informações do Portal de Transparência Municipal do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo³¹, que determina a Receita Orçamentária per capita dos municípios paulistas, sendo atestada a consistência dos dados. Com a receita orçamentária de cada município, como declarada ao Tesouro Nacional, e os dados de população obtidos na

³¹ O Portal de Transparência do TCE-SP pode ser acessado em <<https://transparencia.tce.sp.gov.br/receita-total-anual-per-capita-por-municipio>>. Acesso em 14 de dezembro de 2018.

mesma fonte³², foi calculado o valor de receita orçamentária per capita de cada município para os anos de 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016.

Os municípios foram classificados em quatro quartis segundo a receita municipal por habitante em cada um dos anos, sendo o primeiro quartil, os 25% de municípios com menor arrecadação per capita, enquanto o quarto quartil reúne os municípios com maior arrecadação per capita. Os valores não foram atualizados por índices de inflação, tendo em vista que eles são usados sempre em relação aos dados do mesmo ano³³.

Tabela 5 - Distribuição por porte de município e receita per capita 2016

1º quartil	municípios com receita per capita 2016 menor ou igual a R\$ 2.233,93				
2º quartil	municípios com receita per capita 2016 entre R\$ 2.233,93 e R\$ 2.796,08				
3º quartil	municípios com receita per capita 2016 entre R\$ 2.796,08 e R\$ 3.751,79				
4º quartil	municípios com receita per capita 2016 maior que R\$ 3.751,79				
População	1º quartil	2º quartil	3º quartil	4º quartil	Total
Até 5.000 hab	15	50	278	864	1207
De 5.001 a 10.000 hab	188	371	402	206	1167
De 10.001 a 20.000 hab	445	480	292	94	1311
De 20.001 a 50.000 hab	513	267	194	73	1047
De 50.001 a 100.000 hab	161	77	70	28	336
De 100.001 a 500.000 hab	98	63	62	42	265
Acima de 500.000 hab	9	12	11	8	40

A distribuição de municípios por porte populacional e quartil de renda per capita em 2016 (Tabela 5) aponta que no grupo de cidades com até 5.000 habitantes há uma prevalência de municípios do 4º quartil de receita per capita (71,6% das cidades deste porte). O grupo de porte populacional entre 10.0001 e 20.000 habitantes tem 70% de seus municípios entre o 1º e o 2º quartil de renda. Enquanto nos grupos de municípios entre 20.0001 e 50.000 habitantes e entre 50.001 e 100.000 habitantes há a prevalência de cidades do 1º quartil de renda per capita (48 e 49% das cidades com esse porte estão entre aquelas com menores receitas per capita). Seguindo a lógica de que os municípios com mais capacidade fiscal teriam maiores possibilidades de investimento para a adoção do tempo integral em suas redes municipais, o esperado seria haver mais municípios com tempo integral (abaixo ou acima da meta) entre o quartil mais rico. Os dados de 2011 (Figura 7) mostram que a premissa é verdadeira para os

³² Para calcular a Receita Tributária per capita, a informação de população do município destes anos foi obtida também nos dados do STN/Siconfi. Apesar de ter notado que, em alguns anos, a população de alguns municípios estava defasada em relação à estimativa atualizada do IBGE, por exemplo, para certo município a população nos dados da Receita Federal para 2016 usavam a estimativa de população de 2015, considerei que a diferença era residual e optei por manter os valores declarados pelo município neste caso.

³³ A tabela de distribuição dos municípios por receita orçamentária per capita e categoria de oferta de ensino entre 2011 e 2016 está no apêndice E.

municípios que naquele momento já contavam com um quarto ou mais de suas matrículas nesta etapa de ensino com jornada de 7 horas diárias. Entre as 249 redes que já ofereciam o tempo integral para 25% ou mais de seus alunos do fundamental 1, a maior parte está no quartil com maior arrecadação (104). O quartil dos municípios mais pobres é aquele que tem a menor parcela de redes com essa oferta (43), seguido pelo segundo quartil, com 45 municípios com essa oferta.

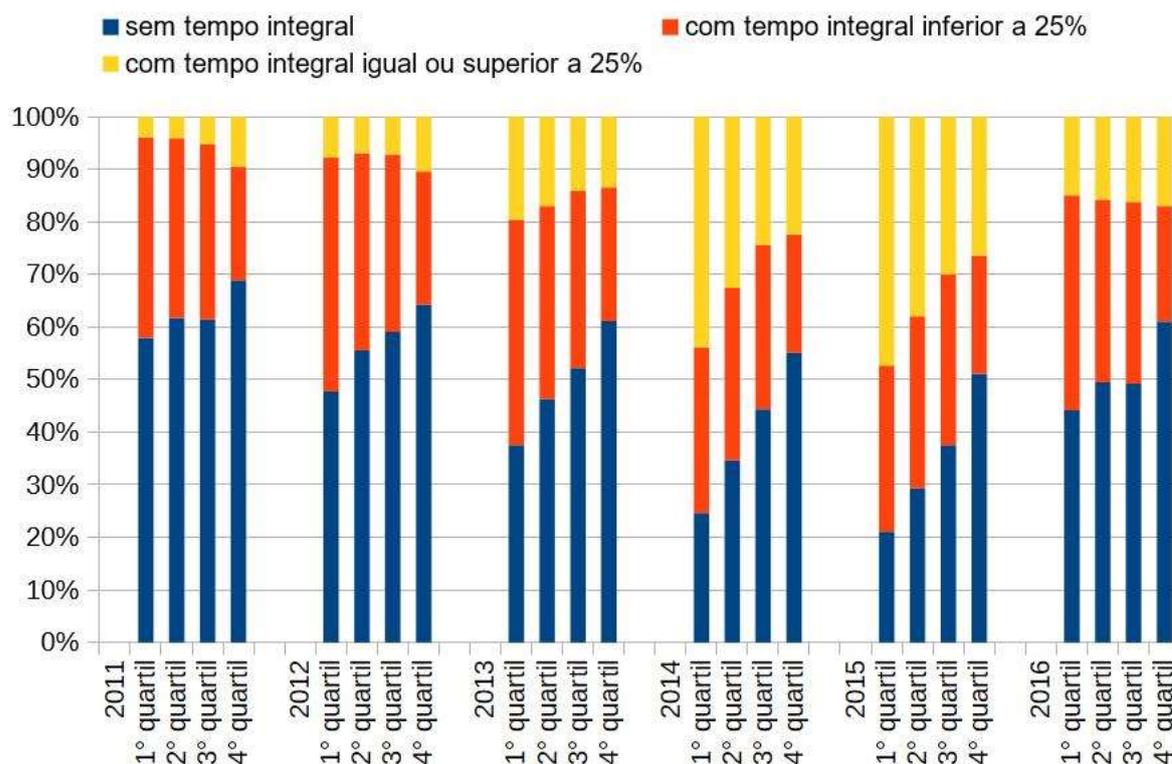
Figura 7 - Distribuição dos municípios sem tempo integral conforme arrecadação e ano



A distribuição de municípios sem a modalidade tempo integral é bastante homogênea, com desvio padrão de apenas 1,7% entre as quatro faixas de municípios. Ainda assim, a faixa com maior número de cidades que não oferecem a ampliação de jornada nesta etapa de ensino é a dos com maior arrecadação (756), e o quartil mais pobre é a faixa com menor prevalência de municípios entre os que não ofertam o tempo integral (642).

Em 2015, retrato do auge do programa federal de transferência condicionada, entre os municípios mais pobres, a maioria (523) oferece a modalidade de ensino integral para mais de um quarto de sua rede, atendendo a meta do PNE. Neste grupo, apenas 234 municípios entre os mais pobres não oferecem o tempo integral. A situação é exatamente a inversa encontrada entre os 25% mais ricos. Entre eles, 562 municípios não oferecem vagas da modalidade de tempo ampliado, enquanto 247 oferecem vagas de tempo integral para menos de um quarto de sua rede, e 290 municípios oferecem a modalidade para um quarto ou mais de sua rede.

Figura 8 - Distribuição dos municípios por receita orçamentária per capita de 2011 a 2016



Fonte: Finbra/STN e Censo Escolar/Inep.

No ano seguinte, retrato do momento de interrupção e descontinuidade do programa federal de transferências voluntárias, mais de 700 municípios deixam de oferecer matrículas em tempo integral, entre eles há municípios de todas as faixas de arrecadação, mas a interrupção é maior entre os mais pobres. O número de municípios entre o 1º quartil de arrecadação que não oferecem tempo integral no ensino fundamental 1 passa de 234, em 2015, para 489, em 2016. No segundo quartil, o número sobe de 325 para 548 municípios. No 3º quartil, a ampliação do número de redes municipais que não oferecem tempo integral é de 415, em 2015, para 545 no ano seguinte. No entanto, é entre os municípios mais ricos que a parcela de cidades que oferecem o tempo integral é mais importante, eram 562 municípios que não ofereciam tempo integral em 2015, chegando a 671 em 2016.

No último ano analisado, a diferença na distribuição dos municípios com oferta de 25% ou mais de suas matrículas em tempo integral é pouco divergente entre as quatro faixas de arrecadação per capita. Ainda que sejam menos numerosos os municípios mais pobres (165) e mais numerosos os mais ricos (186), a diferença de representação entre os dois extremos é de dois pontos percentuais (de 14,9% dos mais pobres para 16,9% dos mais ricos).

5.1.4 Dependência do Fundeb e adesão à política federal

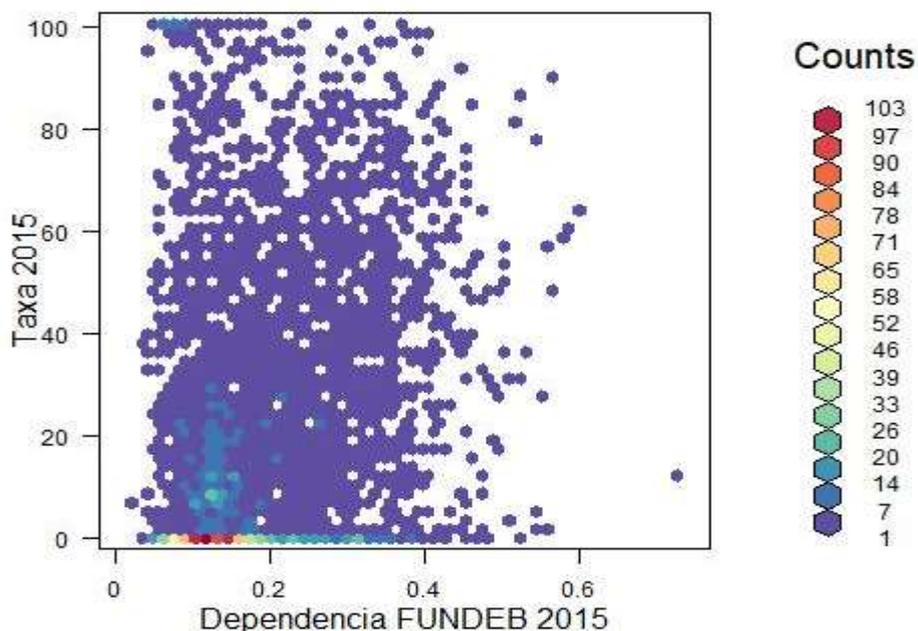
O Fundeb é um mecanismo de redistribuição de recursos para a educação entre entes federados subnacionais para o enfrentamento das desigualdades de investimento público dos diferentes entes brasileiros (GOMES, 2009). O fundo garante a redistribuição de recursos entre os municípios dentro do mesmo estado e ainda assegura que redes que não tenham capacidade para garantir um gasto mínimo por aluno, determinado anualmente pela União por etapa e modalidade de ensino, recebam mensalmente um complemento de recursos da União até atingirem o gasto mínimo na educação, definido anualmente por decreto do Presidente da República (BRASIL, 2007).

Considerando a possibilidade da importância do repasse feito pelo Fundeb para cada município em relação à capacidade de arrecadação própria da rede influenciar na decisão de aderir ou não a uma política estimulada pelo governo federal, decidiu-se por fazer uma distribuição dos municípios conforme sua taxa de matrículas de tempo integral e sua dependência do Fundeb. Para determinar a dependência do Fundeb, foi usado o valor repassado pela União para o município por meio do fundo em um determinado ano dividido pela receita orçamentária do município no mesmo ano.

$$\text{Dependência do Fundeb} = \frac{\text{Repases pelo Fundeb ao município}}{\text{Receita Orçamentária do Município}}$$

Em 2015, ano de maior taxa de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais no período estudado, a distribuição da prevalência de matrículas de tempo integral não parece estar correlacionada com a dependência do município em relação aos repases do Fundeb. Para isso, foi aplicado o coeficiente de correlação de Pearson para os 5.412 registros com dados para matrículas em 2015 e a proporção de dependência do Fundeb (dada pela receita orçamentária em 2015 dividida pelo valor de repasse do Fundeb em 2015, como na fórmula acima). O coeficiente entre a variável dependência do Fundeb e a taxa de matrículas de tempo integral em relação a todas as matrículas da rede foi de apenas 0,2767, valor que representa fraca correlação entre as duas variáveis, indicando que a relação entre a dependência do repasse do Fundeb tem fraca associação neste ano com o aumento percentual de matrículas em tempo integral.

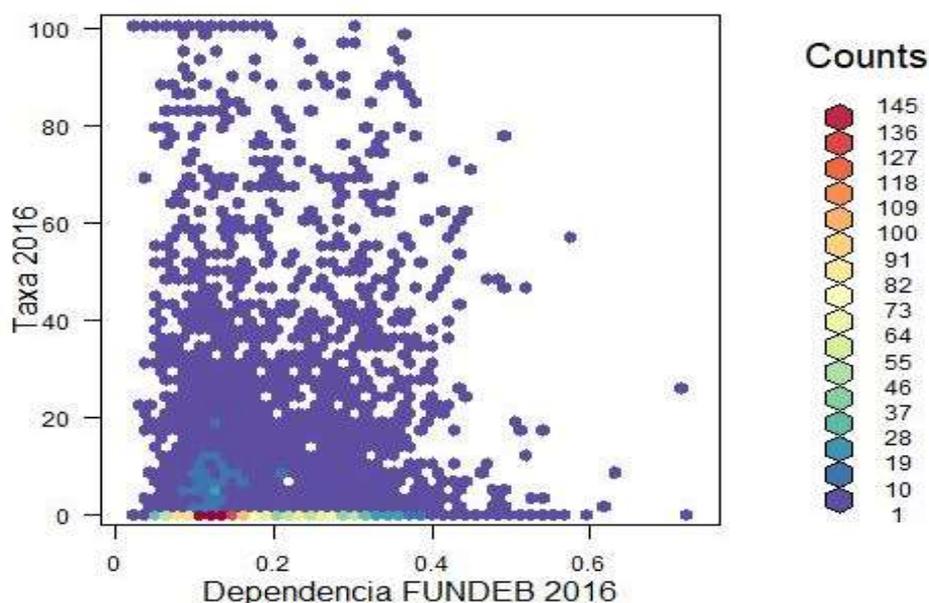
Figura 9 - Distribuição por taxa de matrícula integral em 2015 e dependência do Fundeb



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP), Finbra (STN) e repasses do Fundeb (FNDE).

Quando analisados os dados de 2016, quando o programa Mais Educação foi interrompido, a distribuição não aponta correlação entre as duas variáveis. Para os 5.383 casos em que havia todos os dados necessários, o coeficiente de Pearson foi de $-0,016$, o que mostra que, além da associação entre as duas variáveis ser ainda mais fraca, tendo não só diminuído consideravelmente, mas se tornado negativa, quanto maior a dependência do Fundeb menor seria a taxa de matrículas de tempo integral para o ano sem o programa.

Figura 10 - Distribuição por taxa de matrícula integral em 2016 e dependência do Fundeb



5.1.5 Influência do tempo de implementação

O tempo de implementação de uma política é fator explicativo importante para sua continuidade ou para adoção de políticas similares (BICHIR, 2011; PIERSON; SKOCPOL, 2002; RIBEIRO, 2013).

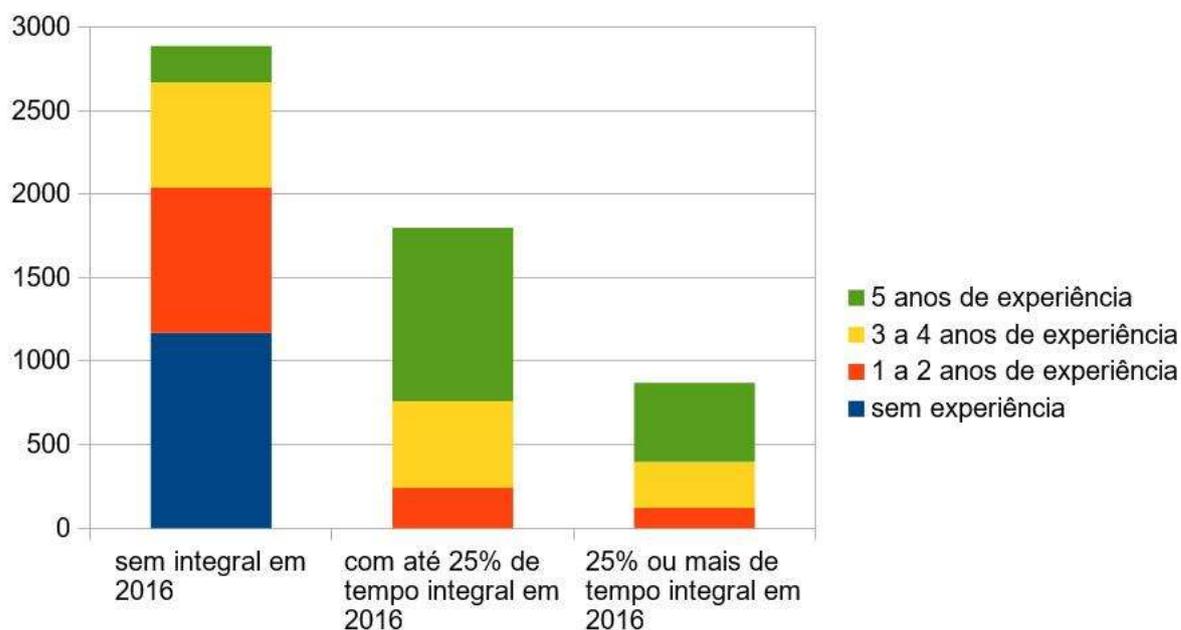
Assim, os dados de matrícula foram usados para considerar, antes de 2011 a 2015, por quantos anos cada município adotou 1% ou mais de matrículas de tempo integral na sua rede. O banco construído foi dividido em quatro categorias, municípios que não adotaram em tempo algum o tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental. Prefeituras que adotaram por um ou dois anos o tempo integral em suas redes, prefeituras que adotaram por três ou quatro anos, e municípios que adotaram matrículas de tempo integral por todo o tempo estudado (2011-2015).

Como pode ser visto na Figura 11, de 2011 a 2015, há 1.169 municípios que em nenhum momento ofertam o tempo integral para os alunos do ensino fundamental 1, o que equivale a 21% das cidades brasileiras – nenhum desses municípios tampouco passa a ofertar tempo integral nesta etapa de ensino em 2016. O grupo dos que adotaram a jornada ampliada até 2015 por um ou dois anos contém 1.235 municípios (22,23%). O grupo dos que mantiveram a jornada

por três ou quatro anos tem 1.421 municípios (25,58%). E há 1.729 municípios (31,12%) que mantiveram a política de tempo integral ao longo dos cinco anos, entre 2011 e 2015.

Confirmando a literatura, o nível de continuidade da política de jornada ampliada em 2016, ano sem ajuda federal por meio do PME, cresce conforme o tempo de implementação dessa política. Entre os municípios que tinham ofertado tempo integral por um ou dois anos, 70,5% deixaram de fazer a oferta quando não há dinheiro federal do PME. Entre as prefeituras que implementaram o tempo integral ao longo de três ou quatro anos, de 2011 a 2015, 44,12% deixaram de ofertar a jornada ampliada em 2016. E apenas 12,6% dos municípios que tiveram tempo integral ao longo dos cinco anos deixaram de ofertar jornada ampliada em 2016 (218 prefeituras).

Figura 11 - Distribuição de municípios por anos de implementação de tempo integral entre 2011 e 2015



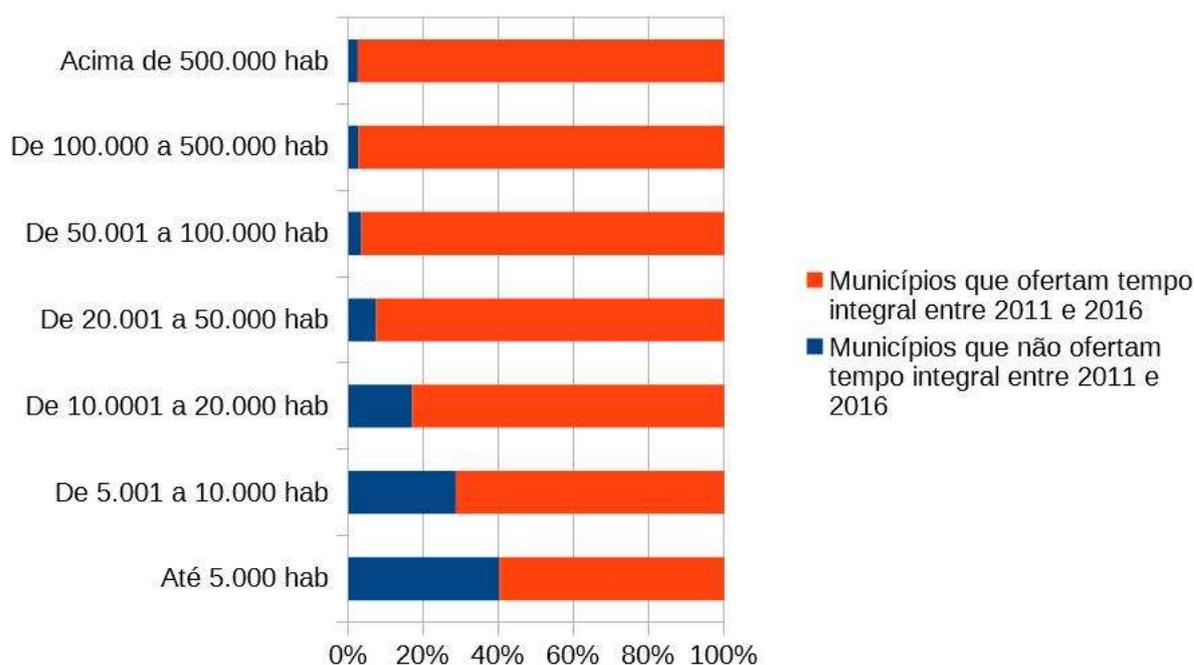
Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP).

Na outra ponta, a maioria das redes municipais que mantiveram oferta de tempo integral para mais de um quarto de seus alunos, mesmo sem continuidade do programa federal, está entre os municípios que executaram a política ao longo de todo o período, 472 prefeituras ou 27% de todos aqueles que adotaram o tempo integral por cinco anos. O percentual de manutenção cai conforme a queda do tempo de implementação da política. Entre os municípios que tiveram o tempo integral por três ou quatro anos, a manutenção da meta de tempo integral acontece em 19,42% das prefeituras e em 9,87% dos municípios que tiveram tempo integral por um ou dois anos no período de cinco anos anteriores.

Para checar a correlação entre os anos de experiência e o percentual de matrículas de tempo integral mantidas em 2016 foi aplicado o coeficiente de correlação de Pearson para os 5.556 registros com dados para matrículas de 2011 a 2016. O coeficiente entre a variável anos de experiência e taxa de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do fundamental em 2016 foi de 0,3089, valor que representa correlação positiva fraca entre as duas variáveis, ou seja, quanto maior o tempo de experiência com o tempo integral maior a taxa de matrículas de jornada ampliada em 2016.

Ainda sobre os 21% de municípios brasileiros que não adotam o tempo integral no período estudado, a maior parte deles são de pequeno porte: 492 têm até 5.000 habitantes (o que equivale a 42% dos municípios do tipo I), 345 têm até 10 mil habitantes (29% das cidades do tipo II) e 231 têm entre 10.001 e 20 mil habitantes (19,8% dos municípios do tipo III).

Figura 12 – Distribuição dos municípios sem oferta de tempo integral de 2011 a 2016 por porte populacional



Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (Inep) e estimativa da população 2016 (IBGE).

Quando detalhados os estados de pertencimento dos 847 municípios de até 10 mil habitantes que não entram na política é possível ver que eles se concentram em oito estados: Minas Gerais (180), Rio Grande do Sul (132), Paraná (110), São Paulo (105), Santa Catarina (77), Goiás (71) e Piauí (41) e Mato Grosso (33). Os outros 18 estados têm entre 1 e 16 cidades nesta condição.

Ao analisar as redes municipais que não aderem ao tempo integral no período estudado conforme a categoria de quartis de receita orçamentária per capita em 2016 percebemos que a maior parte dos municípios está entre os 25% com maior receita orçamentária (471 municípios). E que o grupo dos com menor receita orçamentária per capita é aquele com o menor número de municípios que não aderem à política federal de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental.

Tabela 6 - Distribuição dos municípios sem tempo integral nos anos iniciais do fundamental por receita orçamentária per capita

Municípios sem tempo integral entre 2011 e 2016	
1° quartil	157
2° quartil	224
3° quartil	293
4° quartil	471

Fonte: Elaboração própria a partir de Censo Escolar (INEP) e Finbra (STN);
n=1145

5.1.6 Regressão linear múltipla

A fim de estabelecer a relação entre a taxa de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental das redes municipais e as variáveis explicativas adotadas, optamos pelo uso da regressão linear múltipla de Mínimos Quadrados Ordinários (MQO), modelo estatístico muito empregado na ciência política contemporânea (FIGUEIREDO FILHO *et al.*, 2011).

A elucidação dos modelos de regressão linear múltipla construídos em análises quantitativas pode se dar por meio de uma equação. Neste caso, a equação é expressa da mesma maneira para todos os anos entre 2011 e 2015, em que foram usadas as mesmas variáveis. Para o ano de 2016, a equação se altera com a inclusão de uma nova variável (anos de experiência de implementação do tempo integral entre 2011 e 2015). A equação, que neste caso enquadra-se para os modelos construídos de 2011 a 2015, pode ser representada da seguinte forma:

$$\text{Taxa de matrícula integral} = \beta_0^{\wedge} + \beta_1^{\wedge} \cdot \text{População de 2016} + \beta_2^{\wedge} \cdot \text{Taxa de escolas da rede rural} + \beta_3^{\wedge} \cdot \text{Receita per capita} + \beta_4^{\wedge} \cdot \text{FUNDEB per capita} + \beta_5^{\wedge} \cdot \text{Possuir secretaria de educação} + \beta_6^{\wedge} \cdot \text{Gestão dos recursos é feita pelo órgão gestor da educação} + \beta_7^{\wedge} \cdot \text{Possui plano municipal de educação} + \beta_8^{\wedge} \cdot \text{Possui conselho municipal de educação} + \beta_9^{\wedge} \cdot \text{Possui conselho de controle do FUNDEB}$$

Os resultados são apresentados na tabela 7. Dessa maneira, para o ano de 2011, a equação é apresentada da seguinte forma:

Taxa de matrícula integral = $6,752011 + 2,08.10^{-06}$. População de 2016- $5,441561$. Taxa de escolas da rede rural + $5,77.10^{-15}$. Receita per capita + $0,000341$. FUNDEB per capita - $1,190691$. Possuir secretaria de educação + $0,3503849$. Gestão dos recursos é feita pelo órgão gestor da educação + $1,081425$. Possui plano municipal de educação + $1,619544$. Possui conselho municipal de educação - $1,034984$. Possui conselho de controle do FUNDEB

Tabela 7 - Modelo de regressão linear múltipla com taxa de matrícula integral no ensino fundamental 1 como variável dependente

Variável dependente: Taxa de matrículas integral						
Variáveis explicativas	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Constante	6.752011	6.576946	5.962486	6.35889	4.035824	0.787639
População de 2016	2.08e-06	2.44e-06	3.02e-06	2.71e-06	2.01e-06	-1.75e-06
Taxa de escolas da rede rural	-5.441561	-6.02346	-2.59366	1.12201	0.3818019	-3.695485
Receita per capita	5.77e-15	0.0003463	-9.07e-15	-1.17e-14	-0.0019109	7.08e-15
FUNDEB per capita	0.000341	0.0022633	0.0112558	0.0260432	0.0368516	0.007943
Possuir secretaria de educação	-1.190691	-0.8867773	-1.314381	-0.4751566	-0.0776729	-0.7053561
Gestão dos recursos é feita pelo órgão gestor da educação	0.3503849	0.5815284	0.8497017	0.0713638	0.0234839	-1.347984
Possui plano municipal de educação	1.081425	1.197716	0.6050084	0.4134416	0.5200847	-1.102555
Possuir conselho municipal de educação	1.619544	2.19816	3.44801	5.749151	4.068017	0.6539455
Possuir conselho de controle do FUNDEB	-1.034984	-0.4584795	-0.633459	-0.6401634	2.586212	-0.5895912
Anos de experiência	-	-	-	-	-	3.304016
Número de observações	5493	5493	5493	5493	5493	5493
R-squared (R ²)	0.0453	0.0396	0.0161	0.0407	0.0863	0.1095

Fonte: elaboração própria.

Nesse modelo construído temos todos os coeficientes estimados de todas as variáveis explicativas. A interpretação que se faz deles é de um impacto na taxa de matrículas integral da rede municipal nos anos iniciais do ensino fundamental a partir da variação da sua respectiva variável explicativa. Por exemplo, a elevação de uma unidade na taxa de escolas rurais dentro da rede municipal impacta negativamente em 5,441561 pontos percentuais na taxa de matrículas de tempo integral. Este impacto da variável explicativa sobre a variável resposta considera que se mantenham fixos todos os demais fatores, ou seja, a elevação de uma unidade na taxa de escolas rurais dentro da rede tem tal impacto negativo no percentual de matrículas

de tempo integral de 2011 mantidas todas as outras variáveis constante (*ceteris paribus*), ou seja, sem a variação concomitante das demais variáveis explicativas. Deste modo, com a explicitação das variáveis explicativas no modelo é possível que elas sejam controladas e os coeficientes sejam estimados com base nesta relação de controle das demais variáveis. Já no caso da gestão dos recursos de educação ser feita no município pelo órgão responsável pela política educacional, variável categórica, o impacto é positivo, de 0,3503849 ponto percentual na taxa de matrículas em tempo integral de 2011.

Os valores baixos de R^2 indicam uma baixa capacidade explicativa do modelo de regressão a partir das variáveis consideradas, variando entre a explicação de 1,61% dos casos no ano de 2013 e a explicação de 10,95% dos casos municipais em 2016. No entanto, três variáveis destacam-se pelo seu potencial explicativo para futuros modelos: anos de implementação do tempo integral, a taxa de escolas rurais dentro da rede e a existência de conselho municipal de educação na rede.

No modelo construído, a variável “anos de implementação” entra apenas na regressão de 2016 e seu coeficiente aponta que para cada ano anterior de oferta de tempo integral na rede há a influência positiva de 3,304016 pontos percentuais na taxa de matrículas de jornada ampliada na mesma etapa de ensino. O achado corrobora com a literatura que aponta a dependência de trajetória (PIERSON, 2000) como crítica para as políticas públicas.

A existência do Conselho Municipal de Educação, instância de gestão democrática que deve mediar e articular a relação entre os gestores de educação municipal e a população, tem uma influência positiva em todos os anos. Dessa maneira, a criação de um espaço de controle social sobre a política pública de educação seria uma variável explicativa positiva na oferta do tempo integral, tendo maior influência nos anos em que o Mais Educação atendeu o maior número de escolas. Em 2014, a existência do conselho municipal de educação ampliaria em 5,749151 pontos percentuais a taxa de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental municipal. Em 2015, o coeficiente era de 4,068017.

A análise comparativa de todos os modelos de regressão construídos, correspondentes aos anos de 2011 a 2016, permite perceber uma mudança na influência da variável explicativa taxa de escolas rurais na rede municipal. A influência das escolas rurais na rede é negativa para os anos de 2011 a 2013, ou seja, neste período quanto maior a presença de escolas rurais na rede municipal, menor a taxa de matrículas de tempo integral, o que demonstra a dificuldade de implantação imposta pela realidade das escolas rurais (SANTOS, 2018). No entanto, a influência é positiva para os anos de 2014 e 2015. Essa inversão no período de maior amplitude de atendimento do Mais Educação sugere que o objetivo de atender as escolas do campo

(SENARC/MDS; SEB/MEC, 2011) pelo programa levou à ampliação do tempo integral no ambiente rural, a ação do governo federal alcançou assim uma função redistributiva. No entanto, com o fim do programa, a presença de escolas rurais na rede municipal volta a ser um fator de influência negativa para a política de tempo integral em 2016. Assim, é possível perceber a importância da ação do governo federal para a redução de desigualdades em relação aos municípios com grande rede rural.

Da mesma maneira, a receita orçamentária per capita tem influência positiva no percentual de matrículas de tempo integral nas séries iniciais do ensino fundamental para os anos de 2011 e 2012. No período, quanto maior a receita orçamentária por habitante do município, maior a taxa de oferta de jornada ampliada para os alunos da rede municipal. Com a ampliação do Mais Educação, a influência da receita orçamentária per capita passa a ser negativa, ou seja, quanto maior a receita orçamentária do município por habitante, menor a taxa de matrículas de tempo integral na rede municipal. A relação volta a ser positiva em 2016, com o fim do programa federal. Assim como no caso da taxa de escolas rurais na rede, estes resultados sugerem que o programa federal teve ação redistributiva, ampliando as matrículas de tempo integral nos municípios com menor receita orçamentária per capita. Quando o programa é descontinuado, a capacidade fiscal do município volta a ser um fator de determinação sobre a oferta de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental.

Os modelos construídos de regressão linear múltipla apresentam resultados de coeficientes para as variáveis categóricas (de sim ou não) sobre a capacidade administrativa dos municípios em relação à política educacional, contrariando a literatura sobre capacidade administrativa (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018; SOARES, 2012; PIRES; GOMIDE, 2016). A existência de uma secretaria de educação, exclusiva ou não, na administração municipal aparece como tendo influência negativa sobre a taxa de matrículas de tempo integral. A presença de conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb no município aparece como influência negativa em todos os anos, exceto 2015. A existência de Plano Municipal de Educação no município, bem como o fato da gestão de recursos para políticas educacionais ser feita pelo mesmo órgão que administra a educação, aparecem como fatores de influência negativa em 2016 – ter plano municipal de educação afetaria negativamente em 1,102555 ponto percentual a taxa de matrículas de tempo integral no ensino fundamental 1 em 2016, por exemplo. Apenas a existência de conselho municipal de educação na rede aparece com influência positiva, como já destacado.

Esses resultados, contrários ao que a literatura indica, podem ser sinal da fragilidade do uso de variáveis categóricas para o modelo de regressão linear no que tange à capacidade

administrativa do município. Voltaremos à investigação do peso das capacidades administrativas durante o estudo de caso de três cidades da Região Metropolitana de Campinas na segunda parte deste capítulo.

5.1.7 Considerações

Após a análise dos dados contextuais das redes municipais que implantaram ou não o tempo integral em seu ensino fundamental 1, destacam-se algumas condições em que a implantação da jornada integral foi mais beneficiada.

Houve aumento de 12,28 pontos percentuais na taxa de municípios brasileiros com oferta de tempo integral em relação a 2011 (677 a mais). Percentualmente, as regiões Nordeste e Norte foram as com maior número de novos municípios a aderirem à modalidade, respectivamente, 19,12% e 12,67% de suas redes municipais passaram a fazer a oferta do tempo integral. Na região Sul, 8,65% das prefeituras passaram a adotar a jornada ampliada no período, no Sudeste, 8,45%. O Centro-Oeste foi a região com menor avanço no número de cidades com oferta do tempo integral (7,08%).

Também houve avanço no número de municípios com implementação da modalidade em 25% ou mais de suas matrículas em todas as regiões, o crescimento no Brasil foi de 10,54 pontos percentuais no número de municípios acima da meta federal de oferta de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental (586 a mais). Sendo as regiões Nordeste (+ 16,72%) e Norte (+ 8,67%) as áreas com maior ampliação. Os números parecem sugerir sucesso na priorização de escolas com maioria de alunos do Bolsa Família no PME, já que são Norte e Nordeste as regiões com maior número de beneficiados pelo programa. Para confirmar a hipótese, contudo, são necessários novos estudos para saber se os municípios que ampliaram o atendimento e, sobretudo, as escolas com o tempo integral são aqueles em que os alunos beneficiários da transferência de renda da União pelo PBF são atendidos.

Os dados indicam que a estratégia federal para indução foi mais bem-sucedida entre municípios com população entre 10 mil e 100 mil habitantes. Nessas categorias de municípios, houve ampliação das matrículas de tempo integral nesta etapa de ensino e manutenção desses postos, mesmo com a interrupção dos repasses federais. Houve no período oferta nova de tempo integral em 16,09% dos municípios entre 10.001 e 20 mil habitantes, 19,38% naqueles entre 20 mil e 50 mil habitantes e 18,29% entre os com até 100 mil habitantes. Em relação aos que atingem a meta federal e a mantêm em 2016, as categorias III (10 a 20 mil habitantes) e IV (20

a 50 mil habitantes) são as com melhores resultados, com aumentos de 13,79% e 11,74% no número de municípios que atingem a meta federal de tempo integral, respectivamente.

No entanto, os menores municípios, com até 10 mil habitantes, que costumam ter as piores condições de administração (SOARES, 2012; IBGE, 2015), não foram alcançados na mesma proporção pela política educacional. Nesse grupo de municípios que reúne 6,3% da população brasileira, 40% das cidades com até 5.000 habitantes não ampliam a jornada escolar durante o período estudado (492 municípios) e 28,56% dos municípios de até 5.001 e até 10.000 habitantes também ficam fora da política federal (345 municípios). Além disso, estes 847 municípios concentram-se em oito estados: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Santa Catarina, Goiás e Piauí e Mato Grosso. O problema das transferências voluntárias que não chegam na mesma proporção a municípios menores já foi apontado por outros estudos (GRIN, 2016; LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018) e sugere a necessidade de novos mecanismos para atingir esse grupo de cidades.

A capacidade financeira dos municípios parece fazer diferença no início do período. Em 2011, são as redes mais pobres a maioria entre as que não têm oferta de tempo integral, e as mais ricas têm a maior representação entre aquelas com alta oferta de matrículas na modalidade. No entanto, os dados de 2016 apontam para importante redução dessa diferença, apresentando a ação redistributiva da União com o PME como hipótese plausível. São necessários novos estudos para analisar detalhadamente essa ação.

Outra hipótese pode ainda ser levantada. Entre os mais pobres, os municípios que não aderiram ao tempo integral foram aqueles que não tiveram capacidades locais (administrativas, financeiras, de informação etc.) para se beneficiar da política federal e assim serem atingidos pela redistribuição da União? Se for real, isso implicaria em uma ampliação da desigualdade como externalidade do desenho de um programa que não consegue atingir os municípios menos capacitados. A análise por porte populacional amplia o interesse desta hipótese, posto que apesar de os municípios menores serem frequentemente considerados aqueles com maior necessidade e adesão à indução federal, a distribuição de municípios por porte (Tabela 3) aponta uma ampliação menor na oferta de tempo integral entre os municípios de até 5 mil habitantes entre 2011 e 2015 que entre os municípios de tipologia II (entre 5 mil e 10 mil habitantes), III (entre 10 mil e 20 mil habitantes) e IV (entre 20 mil habitantes e 50 mil habitantes). Enquanto o número de municípios do tipo II e III com oferta de tempo integral para o fundamental 1 mais do que dobra de 2011 a 2015 (aumento de 118% para os dois casos) e cresce em 87,32% para os de tipo IV, entre aqueles de tipo I, o avanço no número de municípios com oferta de jornada ampliada nessa etapa de ensino é de 69,62%.

O cenário é o mesmo ao analisarmos o número de municípios que mantiveram a oferta de tempo integral em 2016, retrato da parada das transferências federais. Entre os municípios do tipo I, o número de redes com alguma oferta de tempo integral é 18,43% maior que em 2011, frente ao crescimento de 42,43% entre redes de tipologia II, 50,57% da tipologia III e 44,28% da tipologia IV.

Os dados parecem reafirmar a dificuldade, já apontada na literatura (LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018; SOARES, 2012), de cidades pequenas em acessar programas federais e transferências voluntárias da União por falta de capacidades locais. Para isso, estudos voltados para as capacidades administrativas desses municípios ou estudos de caso poderiam ser um avanço na compreensão das dificuldades desses municípios com até 5 mil habitantes que, é importante lembrar, são 22% das cidades brasileiras (1.227 municípios).

A análise exploratória do banco de dados e a construção da regressão linear múltipla sugerem ainda que o legado importa e aumenta a possibilidade da política de tempo integral ter continuado após a interrupção do programa federal. Quanto maior o tempo de participação dos municípios, maior a taxa de continuidade do tempo integral em 2016. Contudo, destaco que mesmo entre os municípios com apenas um ou dois anos de implementação de matrículas de tempo integral, 29,5% mantiveram matrículas dessa modalidade em 2016. São três municípios desse tipo que serão usados como estudo de caso na próxima seção. Lembrando que na análise quantitativa foi usado como indicador de experiência de tempo integral a taxa de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental entre 2011 e 2015, assim, só na pesquisa qualitativa é que será examinada mais detalhadamente a existência de experiências anteriores a este período ou de atividades complementares na rede que não eram declaradas como matrícula de tempo integral.

Por último, de 2011 a 2016, há 1.169 municípios que em nenhum momento ofertam em sua rede o tempo integral para os alunos do ensino fundamental 1. No auge do PME, em 2015, o Ministério da Educação registrava escolas atendidas pelo programa³⁴ em 3.571 redes municipais, ou 64% de todas as prefeituras do país. Ao somar o número máximo de municípios atendidos pelo Mais Educação ao número de prefeituras que nunca implementaram o tempo integral chega-se ao número de 4.740 cidades, ainda longe das 5.569 redes municipais de ensino. Isso significa que há ao menos 800 municípios que adotam o tempo integral neste período mesmo sem se beneficiar do PME para qualquer unidade escolar. Ou seja, outros mecanismos de indução, como o repasse majorado para as matrículas de tempo integral via

³⁴ O documento com a lista de todas as escolas participantes foi fornecido pelo MEC via Lei de Acesso à Informação (protocolo 23480009091201745/2017).

Fundeb e a adoção da meta de ampliação do tempo integral no governo federal, podem ter sido responsáveis pela difusão do tempo integral fora da ação estratégica do Mais Educação. Contudo, são necessários outros estudos para verificar essas hipóteses.

5.2 ESTUDO DE CASO DE CAMPINAS, VALINHOS E VINHEDO

Com 3,2 milhões de habitantes, a região metropolitana de Campinas é a segunda maior região metropolitana do estado de São Paulo (IBGE, 2016). Criada em 2000, a região agrega 20 municípios que produziram em 2016 um produto interno bruto (PIB) de R\$ 178,3 bilhões, 8,75% do total do PIB paulista (EMPLASA, 2019).

A região administrativa reúne cidades de características muito diferentes, como municípios abaixo dos 20 mil habitantes e de base econômica agrícola (Holambra, Engenheiro Coelho e Morungaba) e polos industriais de mais de 100 mil habitantes (Paulínia, Americana e Santa Bárbara d'Oeste), além da própria cidade de Campinas com seus 1,2 milhão de habitantes. A desigualdade é evidente também quando analisada a arrecadação fiscal dos municípios. Paulínia tinha em 2016 receita orçamentária de R\$ 11.735 per capita, seguida de Jaguariúna, com R\$ 5.761 mil per capita e Vinhedo, com R\$ 5.409, enquanto dez outros municípios tiveram arrecadação abaixo de R\$ 3 mil per capita no mesmo ano, notadamente Cosmópolis, Sumaré e Santa Bárbara d'Oeste, com rendas fiscais que variaram entre R\$ 2.198 e R\$ 2.414 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016).

O cenário da educação de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental não é menos diverso. Com o recorte sobre os 20 municípios da região metropolitana de Campinas, em 2011 havia dez cidades com menos de 0,5% de suas matrículas de ensino fundamental 1 em tempo integral. Enquanto sete municípios estavam acima da média nacional e da média estadual, com 8% de suas matrículas ou mais em jornada ampliada – com destaque para o caso de Holambra (46,1%) e de Americana (62,37%).

Cinco anos depois, apenas seis municípios seguiam com menos de 1% das matrículas nessa etapa de ensino em tempo integral. Em 2016, 10 municípios estavam acima da média nacional, com mais de 13% das matrículas em tempo integral – chama a atenção o caso de Vinhedo, com 97,86% de matrículas no tempo integral, e o caso de Americana, com 63,98% do ensino fundamental 1 no tempo integral.

Dos 20 municípios da região metropolitana de Campinas, 11 redes municipais tiveram escolas atendidas pelo Mais Educação no período: Campinas, Holambra, Hortolândia, Itatiba,

Indaiatuba, Pedreira, Santa Bárbara d'Oeste, Santo Antônio de Posse, Sumaré, Valinhos, Vinhedo (MEC, 2018). Esses municípios, com exceção de Pedreira, integraram em algum momento o Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC, formado em 2012 a partir do comitê municipal de Campinas.

As três seções seguintes são dedicadas a descrever a implantação Mais Educação e do tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental nas cidades de Campinas, Valinhos e Vinhedo, nessa ordem. Para cada um dos municípios é apresentada a contextualização socioeconômica do município e as características gerais da rede escolar municipal. Em seguida é apresentada a transcrição dos principais trechos das entrevistas com gestores locais. Para resguardar o anonimato dos entrevistados, eles serão indicados em todas as análises por siglas criadas a partir do município de atividade, conforme a tabela abaixo.

Tabela 8 - Classificação dos entrevistados

Campinas	Coordenação/Comitê	C1
	Secretaria	C2
	Secretaria	C3
	Coordenação/Comitê	C4
	Secretaria	C5
Valinhos	Escola/Comitê	V1
	Escola/Comitê	V2
	Secretaria/Comitê	V3
Vinhedo	Coordenação/Comitê	V4
	Secretaria/Comitê	V5

Fonte: Elaboração própria.

Na sequência, é feita a análise das informações das entrevistas e dados secundários sobre o legado prévio de experiências de tempo integral ou atividades de contraturno organizadas pela secretaria local. O estudo de caso continua com a apresentação da estrutura de implementação Mais Educação no município, a participação da secretaria municipal e o papel do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC. Em relação à capacidade administrativa e aos arranjos locais, foram investigados itens como a existência de departamento ou técnico da secretaria municipal de educação responsável pela articulação pedagógica do programa Mais Educação ou das escolas com tempo integral; o apoio da secretaria para a prestação de contas das escolas, coordenação das atividades nas escolas do PME com outros programas presentes na secretaria; a coordenação para seleção de monitores; resoluções ou orientações para execução do programa designadas pela secretaria para todas as escolas participantes

Cada seção termina com uma análise sobre a institucionalização do tempo integral na rede municipal por meio do Plano Municipal de Educação, leis ou decretos que regem a modalidade ou mudança institucional na secretaria.

Em cada um dos casos, foi feito um quadro resumo a partir das entrevistas, do banco de dados formado para esta pesquisa, como detalhado no capítulo 4, e do material coletado em Diário Oficial do Município e nas páginas das prefeituras e secretarias de educação com cinco dimensões: características da rede, adesão ao Mais Educação e matrículas de tempo integral, trajetória de jornada ampliada, participação no Comitê Metropolitano e institucionalização do tempo integral.

A quarta e última seção apresenta a formação do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC e uma análise sobre seu papel como instância intermunicipal voltada à política de ensino em tempo integral a partir das entrevistas com os gestores locais apresentadas nos três casos.

5.2.1 Campinas

A 99 km a noroeste da cidade de São Paulo, Campinas, com quase 1,2 milhão de habitantes (IBGE, 2016), é o terceiro município mais populoso do estado e o 14º do país. Em 2016, a cidade tinha um PIB de R\$ 58,5 bilhões, o que a coloca como 11º maior produtora de riqueza do país (EMPLASA, 2019).

A cidade tem 121,4 mil alunos no ensino fundamental, divididas em 308 escolas. Ao olhar a responsabilidade pela escolarização das crianças, Campinas tem uma característica que a diferencia da maioria dos municípios brasileiros: a maior parte das matrículas do ensino fundamental nos anos iniciais da cidade estão na rede estadual, sendo o município responsável por apenas cerca de 15% das matrículas da cidade (INEP, 2017). No Brasil, em 2016, as redes municipais atendiam 68,03% de todas as matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental – as redes estaduais eram responsáveis 13,95% das matrículas, a rede privada por 17,96% das matrículas, e ainda 0,04% na rede federal.

A rede municipal de Campinas oferece cerca de 11 mil matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental (INEP, 2012; 2013; 2014; 2015; 2016; 2017). Para isso, a rede contava em 2011 com 577 professores, sendo 551 deles docentes concursados, efetivos ou estáveis.

O PME chega a Campinas no final de 2009 por meio de unidades escolares com baixo IDEB selecionadas pelo MEC entre as escolas prioritárias para adesão ao programa. Naquele ano, a rede municipal não atinge sua meta de desempenho para os anos iniciais, apesar de estar

acima da nota nacional: o IDEB da cidade nessa etapa de ensino é de 4,7, enquanto sua meta era de 4,9 – a título de comparação, o resultado nacional é de 4,6 no mesmo ano.

Após a secretaria pactuar com o ministério a adesão ao programa federal, dois profissionais do Centro de Formação, Tecnologia e Pesquisa Educacional Professor Milton de Almeida Santos (Cefortepe), órgão de formação de profissionais da secretaria municipal de Campinas, são designados para a coordenação do Mais Educação na rede, acompanhando as escolas desde o momento de adesão e desenho do plano de atendimento até a implementação das atividades e prestação de contas ao FNDE. O programa passa a funcionar em 2010 em 11 escolas municipais de ensino fundamental.

A cidade cria um Comitê Municipal de Educação Integral, órgão colegiado com a participação da secretaria municipal, representantes das escolas participantes do Mais Educação e de pais de alunos das unidades escolares, que se reunia mensalmente para discutir a implementação do programa (CAMPINAS, 2010).

No primeiro semestre de 2010, o coordenador de Campinas participa do 3º Encontro Nacional dos Coordenadores do Programa Mais Educação, em Brasília, com mais de 400 representantes de todo o país. Como parte da implementação do programa federal, o ministério cria eventos anuais de formação dos coordenadores municipais “para estabelecer um vínculo de parceria e de adesão às ideias do programa, o que permite observar a forma diretiva de sua condução” (ANDRADE, 2015). Além de palestras sobre o programa Mais Educação e assistência técnica, o evento é um espaço de apresentação de diferentes modelos de implementação.

Com a experiência do primeiro ano de programa, a Secretaria Municipal de Educação de Campinas apresenta ao MEC, por meio da Secretaria de Educação a Distância, Alfabetização e Diversidade (Secad), um projeto de expansão do programa Mais Educação para todas as escolas da rede municipal. O pedido é aceito e, em 2011, Campinas torna-se a primeira rede de grande porte do Brasil a ter todas as escolas dentro do programa federal de ampliação de jornada.

Após um período de grande instabilidade política na prefeitura³⁵, só em 2014 a rede adota o tempo integral em matrículas de algumas de suas unidades escolares. O programa

³⁵ Em meio a denúncias de fraudes em licitações, Campinas tem três prefeitos e quatro secretários de educação diferentes entre 2011 e 2012. Após dois anos no cargo, o secretário de educação, José Tadeu Jorge, deixa seu posto em junho de 2011. Márcio Rogério Silva Andrade assume a secretaria brevemente. Em agosto, o prefeito Hélio de Oliveira (PDT) é cassado, e seu vice, Demétrio Vilagra (PT), assume o cargo. Em setembro, a secretaria de educação passa às mãos de Eduardo José Pereira Coelho. Em dezembro, é a vez de Demétrio Vilagra ter seu posto de prefeito cassado. O presidente da Câmara de Vereadores, Pedro Serafim Júnior (PDT), assume a prefeitura até o fim do mandato em 2012, e nomeia como secretário de educação Carlos Roberto Cecílio (ANDRADE, 2015).

municipal é criado com um currículo próprio para a jornada de sete horas diárias. A experiência começa em duas escolas e, no ano seguinte, é ampliado para cinco escolas, atingindo o equivalente a 18,94% das matrículas dos anos iniciais do ensino fundamental na rede municipal de Campinas (INEP, 2016).

5.2.1.1 Análise das entrevistas com gestores de Campinas

Esta seção traz a transcrição condensada das entrevistas realizadas com cinco gestores de educação da rede municipal de Campinas. A fim de exibir os dados coletados na entrevista, optou-se por apresentar uma transcrição condensada das conversas com os gestores de educação com as perguntas e os principais trechos das respostas sobre a experiência com educação de tempo integral ou atividades de contraturno anteriores ao Mais Educação, a adesão ao programa federal, o papel da secretaria municipal, a estratégia adotada pelo município para ofertar matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental e o papel do Comitê Territorial.

Vale destacar que, por se tratar de um roteiro e não de um questionário, as contribuições dos gestores foram dinâmicas e nem sempre atendiam à ordem das questões. Assim, informações importantes sobre o papel do Comitê Territorial apareceram em respostas sobre a adesão das escolas ao Mais Educação, por exemplo. E perguntas já respondidas em outras respostas não foram feitas. Para facilitar a análise, as respostas foram agregadas pelas principais questões, segundo o roteiro inicial (Apêndice B).

Antes de cada transcrição há uma breve descrição do papel do gestor, condições da entrevista, duração e local da conversa. Ao final da transcrição das entrevistas com gestores de Campinas, serão apresentadas as análises das informações coletadas com os gestores e dados secundários, de análise documental, para descrever o legado, a estruturação do Mais Educação na rede e a institucionalização da política de educação integral no município entre os anos de 2011 e 2016.

A primeira entrevista foi realizada com o gestor C1, que trabalhou na coordenação central do programa Mais Educação e participou do Comitê Metropolitano de Educação Integral da Região Metropolitana de Campinas até o ano de 2016. A entrevista teve a duração de 1h20 e foi realizada em uma unidade escolar da rede municipal de Campinas.

Tabela 9 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor C1

A rede já trabalhava com educação de tempo integral ou atividades de contraturno antes do Mais Educação?

Aqui em Campinas, nos anos 1960, perdi o número, houve mais de 5, acho que eram 7 escolas com essas, cujos esqueletos ainda estão aí, algumas hoje como escolas de educação integral, como o Raul Pila. Acho até que consigo nomear algumas, é o Raul Pila, o João Alves dos Santos, o Vicente Rao, Jardim São Vicente (Júlio de Mesquita Filho), o Guará, Humberto de Alencar Castello Branco. Então nós tínhamos essas escolas que tinham a parte da escola parque e a parte da escola classe. Tinha uma sala de expressão corporal grande, com espelho, tinha piscina, e do outro lado uma escola mais tradicional, térrea. Então, escolas grandes, uma que ocupa um quarteirão todo, eram escolas muito grandes, a Castello Branco tinha até um bosque do lado. Todas elas térreas, porque já se pensava a questão da acessibilidade.

(...) Eu acredito que de alguma maneira, às vezes não assumindo os conceitos, a prefeitura já trabalhava assim desde sempre porque a gente tinha, além das componentes curriculares do currículo regular, no contraturno a gente tinha projetos. Por exemplo, eu dei aula de educação sexual durante muitos anos, de 1991 até 2000, em 2001, eu coordenei o programa. Tinha projeto de dança, de teatro, tivemos um projeto de biblioteca que durou mais de 20 anos, o Leia Brasil. A prefeitura sempre teve no contraturno programas e projetos. Mesmo não assumindo que você estava tentando fazer uma educação integral, estava.

Para o aluno regular, a gente sempre teve no outro período alguns projetos que tinham essa feição de parte diversificada do currículo.

Como funcionavam esses programas de contraturno?

(...) A gente teve a compreensão aqui na prefeitura de que projeto era para quando era para algumas escolas, e programa quando era para a rede toda. O de orientação sexual começou como projeto e foi sendo ampliado, em 1992 se tornou programa. O Arte e Movimento idem, começou como projeto e depois passou a ser da rede e foi ampliado para todas e ficou até 2009/2010, quando o Mais Educação criou este espaço e fazer mais ou menos a mesma coisa que o Arte e Movimento já fazia na rede municipal.

O Arte e Movimento era um programa que já existia na prefeitura e que trabalhava dança, teatro, música, por exemplo, as fanfarras estavam dentro deste programa. Quando nós optamos pelo Mais Educação, fim de 2009 e começamos a funcionar em 2010, foram basicamente as mesmas atividades, porque as escolas já conheciam, já sabiam como fazer. Elas passaram a ter um outro caixa, que era delas e que vinha pelo Mais Educação, e elas passaram a financiar os seus próprios projetos. Então deixa de ser o programa Arte e Movimento, e cada escola passa a ter seus projetos.

Como foi a adesão ao programa Mais Educação?

O Mais Educação começou em 11 escolas piloto. Começou comigo na coordenação, eu fui às 11 escolas. Eu fui em uma por uma para ajudar as gestoras a fazer a adesão.

Em uma troca de coordenação da Coordenadoria Setorial de Formação, a coordenadora que assumiu achou que eu tinha perfil para o programa porque eu tinha coordenado do curso de artes em uma faculdade e a gente tinha algumas experiências com educação popular.

(...) No início de 2010, eu fui em um encontro em Brasília que foi muito grande e foi onde realmente ‘startou’ para o Brasil inteiro. Porque até então eles tinham pequenas experiências.

No começo de 2010, houve um grande encontro em Brasília, ficamos lá a semana inteira. Aí que eu conheci a Jaqueline Moll pessoalmente, que é a mãe do Mais Educação, o Leandro Fialho, que é o pai do Mais Educação. [...] Assim como eu estava começando aqui em Campinas, muita gente estava começando. Foi o grande momento em que o Mais Educação passou por um salto.

No início Campinas tinha apenas algumas escolas no Mais Educação e depois entra toda a rede. Como se dá essa expansão? Apareceu como possibilidade no sistema do MEC?

Fonte: Elaboração própria.

O gestor C2 trabalhou no Departamento Pedagógico da secretaria municipal de Campinas entre 2006 e 2011. A entrevista, de 2h20, foi concedida em uma unidade escolar da rede municipal de Campinas.

Tabela 10 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor C2

<p>A rede já trabalhava com atividades de contraturno antes do Mais Educação ou experiência de educação de tempo integral?</p>
<p>A pessoa que me antecedeu no Depe [Departamento Pedagógico] já tinha iniciado a reorganização da rede para essa educação integral. A intenção era de educação de tempo integral para todo mundo. A primeira pessoa que assumiu o Depe entende muito disso, mas não adianta eu chegar e dizer, vou colocar amanhã, e foi o que ela fez [em 2005 e 2006]. Sem a estrutura necessária. E neste momento, não tínhamos a CHP [Carga Horária Pedagógica] porque o plano de cargo dos professores estava suspenso porque tinham entrado na Justiça contra ele.</p> <p>Então no meio daquele furdúncio, ainda com escolas de três turnos, você tenta implementar a educação de tempo integral e obrigaram a implantar. Em 2006, tínhamos no Naed [Núcleo de Ação Educativa Descentralizada] Sudoeste duas escolas com período integral, uma era o Caic... mas tinham em outras Naeds.</p> <p>Começou em uma escola ou outra, cheio de problemas, reclamação para todo o lado, até os pais reclamando. Acabou que a diretora do Departamento Pedagógico teve que sair, entrou outra diretora para reorganizar tudo, e voltou tudo como era antes. [Naquele momento], não havia as condições básicas para poder mexer no período. Tinha que mexer no ciclo [de aprendizagem]. Não dá para pensar educação de tempo integral com reprovação, podendo ter aluno retido de ano para ano.</p> <p>Foi uma experiência muito difícil porque nós tivemos 8 ou 9 escolas com período integral por um ano e meio.</p> <p>Quando eu cheguei, estava neste pé, não tinha nenhuma escola funcionando em tempo integral, e tinha o Arte e Movimento. O Arte e Movimento era um programa estabelecido pelo Depe. Quando a gente entrou, a gente tinha um entendimento de que tínhamos de remodelar um pouco as atividades extracurriculares que as crianças e jovens tinham na rede. Não era algo institucionalizado partindo da ideia de rede, mas era algo muito mais voltado para autorizações que as escolas pediam para ter uma ou outra atividade, tudo muito segmentado.</p> <p>A gente resolveu que deveria ser algo mais institucional, organizado a partir da secretaria, conversado com as escolas e trabalhado de acordo com o que cada escola poderia colocar, mas dentro de uma política de ampliação de atividades.</p>
<p>Você pode me explicar um pouco melhor isso? Em que sentido vocês queriam algo mais institucional?</p>
<p>Era para que a gente pudesse organizar esse tempo extra das crianças nas escolas de uma forma mais orgânica, e não porque o diretor acha que tem alguém que se dispõe a fazer, e naquela escola eu tenho só teatro porque tem um professor que dá, e pode deixar de dar. Não, a ideia era organizar e a secretaria oferecer o que ela poderia dar de apoio para profissionais, alimentação, de maneira institucionalizada.</p> <p>Quando entramos, a jornada dos professores tinha sido ampliada, com quatro horas de carga horária pedagógica. Essa carga horária, quando foi pensado o plano de cargos no governo do PT, em tese, eles colocaram que isso iria para a formação do profissional e para ele trabalhar com aluno com projeto, reforço... Só que o que aconteceu, na verdade, isso virou uma carga horária para fazer curso, então só se fazia curso, não se fazia projeto nenhum, não se trabalhava com a criança. Então essa carga horária pedagógica não estava servindo para nada.</p> <p>(...) Então a ideia era, eu vou pagar uma hora extra para o cara fazer a formação, mas a CHP ele vai ter que trabalhar com aluno. A ideia era que nessa carga horária, o professor pudesse dar reforço, principalmente para os alunos com maior dificuldade, isso também porque tínhamos como meta os objetivos do PNE, toda criança alfabetizada até os 8 anos.</p> <p>Quando assumimos o Depe, tínhamos ainda várias escolas com três períodos diurnos, e aquele período da fome, e mais o período noturno. Nós ainda trabalhávamos de 1ª a 4ª e de 5ª a 8ª, trabalhávamos com reprovação anual.</p> <p>Então, o que eu precisava é de espaço e de reorganização da rede. Por quê? Porque naquele horário que eu estou com o horário intermediário, eu tenho um determinado número de alunos, se eu vou tirar esses alunos da rede, eles têm de ir para algum lugar.</p> <p>E de que forma nós começamos a fazer isso? Nós começamos a ver nas escolas do estado que estavam com escolas subutilizadas ou fechadas. Então começamos a fazer o planejamento anual. A gente sempre fez o</p>

planejamento anual em conjunto com o estado porque tanto a rede municipal quanto a rede estadual aqui atendem tando do 1° ao 5° quanto do 6° ao 9°. Com as duas diretorias de ensino de Campinas.

O que acontecia na época? Você tinha um planejamento feito em que, não sei por qual motivo, a rede municipal tinha 3 turnos durante o dia, e as escolas do estado ficavam com salas fechadas ou com salas subutilizadas. Nós começamos a ver nas escolas do estado que estavam com escolas subutilizadas ou fechadas, e nós com sala com 28 alunos enquanto era para ter 25. Então, começamos a fazer um mapeamento antes da reunião, com os dados do Prodesp [Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo], quais eram as escolas do estado e as salas que estavam fechadas e aí, chegávamos na reunião e dizíamos que eles poderiam abrir mais turmas.

Então, de certa maneira, fomos fazendo o quê? Nós fomos empurrando uma parte dos alunos para lá. Eles iam para a rede estadual, algumas vezes conseguimos dividir e mandar alguns desses alunos para escolas nossas.

Então o que a gente queria era acabar com esse período indecente. E ficar apenas com dois períodos diurnos. Assim, também, a gente conseguiria ir para um passo adiante, que não chegamos a dar, que são as aulas com períodos de 40, 45, 50 e 55 minutos. A nossa ideia era passar todo mundo para 50 minutos. A partir disso, a ideia era que todo mundo desse aulas de 60 minutos, mas não conseguimos...

(...) Aí em 2007 em 2008, algumas escolas tinham o Arte e Movimento. E nós tentamos institucionalizar para que todas as escolas recebessem atividades do Arte e Movimento. Neste momento, começamos também outra coisa, tinha a programação de cobrir as quadras. Então toda a quadra que a gente foi cobrir, nós não só cobrimos as quadras, mas também fizemos um puxadinho. O puxadinho era para criar um novo espaço, porque como eu não tinha muito espaço das salas, eu poderia ter um outro espaço para fazer atividades de contraturno de dança, ou de qualquer coisa que precisasse de espaço. Então várias dessas se transformaram em um miniginásio, porque ele tem a quadra coberta, que era muito mais simples, mas ela também tem um banheiro, uma nova sala, um outro espaço, coisas justamente pensando em contraturno.

Porque quando a gente foi ver esse negócio também de educação integral, a gente aproveitou muitas ideias do pessoal de Americana, que tinham os Cieps, que funcionavam muito bem, melhor mesmo que no Rio de Janeiro. E eles já tinham mais de 10 anos implantando a educação de período integral.

Nós fomos lá, visemos três visitas técnicas em Americana para que a gente pudesse fazer um esboço do que deu certo e poderia ser adaptado para cá, o que é que deu certo e não dava para ser adaptado, e coisas que foram tentadas e não deram certo. E outras coisas que a gente tinha ideia e pensamos em ir além, como a avaliação descritiva, entremear as atividades entre estudo e contraturno, como é lá. Posso ter matemática e logo em seguida ter aula de dança...

E lá vimos essa coisa de ter espaços, mas eu não ia destruir as escolas que eu já tinha e reconstruir outra, então foi aonde veio a ideia de aonde eu já estou cobrindo uma quadra, construir algo como um puxadinho. Tem algo entre 8 e 10 escolas em que fizemos isso. E daí o Mais Educação veio e casou com isso aí.

Como foi a adesão ao programa Mais Educação?

A secretaria sabia antes sobre as escolas [pré-selecionadas pelo MEC]. Então, primeiro, quando soubemos das sete escolas, chamamos os diretores, conversamos, explicamos como seria. Montamos uma equipe para ajudar e formar o diretor para a prestação de contas só disso daí, porque ele já tinha alguma experiência de prestação de contas aqui da secretaria. Aliás, o programa do Dinheiro Direto na Escola foi baseado em um programa que tínhamos já aqui.

Mas a gente também tinha muitas dúvidas do que podia fazer, do que não podia. Isso, se não me engano foi novembro, daí em dezembro já fizemos uma reunião com esses 7 e com as outras 8 que iam entrar no programa. Daí as dúvidas que sabíamos responder, respondíamos, o que é que pode comprar, tinha que planejar, mandar antes porque tinha coisa que o MEC ia fornecer e tinha coisa que o dinheiro vinha.

E depois em janeiro soubemos de todas as outras escolas. E foi uma correria para deixar tudo pronto, mas conseguimos um prazo um pouco maior. E foi assim que começou a implantação, meio aos trancos e barrancos, aquela coisa de saber como fazer a prestação de contas, o que fazer com o dinheiro, de que maneira, então o primeiro ano foi meio para aprendizado. Já no segundo ano foi bem mais tranquilo.

Foi bom porque pudemos institucionalizar mais e ter mais dinheiro. Teve uma época que teve uma certa diminuição da verba [municipal] que a gente tinha para as oficinas e isso [o Mais Educação] casou, a gente conseguiu manter o patamar ainda elevado de oficinas.

O Arte e Movimento foi mantido em paralelo ao Mais Educação?

Sobre as oficinas, mantivemos um pouco [do Arte e Movimento] no primeiro ano, mas depois quase tudo passou a ser custeado pelo Mais Educação. Uma parte ainda manteve com a gente, mas a gente aproveitou para usar nosso recurso com outras coisas.

No começo, vinha muito dinheiro, muito material. Então, como disse, deu para aproveitar bastante e deixar mais institucional porque como tinha prestação de contas para instâncias superiores, mesmo os diretores começaram a ficar mais focados naquilo.

Então para nós, quando veio o Mais Educação, foi muito fácil. Foi uma adaptação muito rápida. Quando veio, chegou para sete escolas, que eram as que tinham o IDEB baixo. Aí nós brigamos com o pessoal do MEC [porque queríamos para todas as escolas], aí liberaram para 15 escolas, e continuamos nossa briga porque queríamos para todas as escolas. Aí nos disseram, faz uma justificativa. Fizemos, mandamos um calhamaço e eles nos disseram que ia ser analisado com carinho porque a gente queria se colocar como experiência do MEC. O Estado de São Paulo, por exemplo, não queriam pegar por causa de briga política.

A gente também argumentou em cima disso. E eles mesmo disseram que ia sobrar dinheiro de escolas que não queriam, “a gente pode ver e de repente podemos mandar para vocês”. E então, no começo do ano veio para toda as escolas.

Campinas só passa a ter matrículas de tempo integral em 2014. Como foi isso?

Até 2011, quando eu estava na secretaria, a gente não tinha matrículas de tempo integral porque não conseguíamos dar para todas as crianças. E o período integral que a gente queria dar juntaria coisas do Mais Educação, mas queríamos uma grade curricular mesclada como era a de Americana (SP).

Então, nós já tínhamos feito um estudo, inclusive quem nos ajudou nesta discussão foi o ex-secretário de Americana, Herbe Carlini. A ideia era pegar duas escolas, que só tinham do 1º ao 5º, trabalhar com educação de tempo integral, com o Mais Educação, mas misturado com os outros currículos. E seria mais institucionalizado, com reuniões dos oficinairos dentro da escola com os professores. Mapeamos duas escolas, uma delas em uma região de alta vulnerabilidade.

Depois mudou o governo e a nova secretária também veio com a ideia de escola de tempo integral e aí, junto com a ex-diretora do Depe, começaram. Mudaram a jornada dos professores para 40 horas, e implantaram o período integral em algumas escolas da rede.

Qual era o papel da secretaria municipal na coordenação do programa Mais Educação?

Coordenar o trabalho, tirar as dúvidas e dar apoio. [Os diretores] diziam que a estrutura era pouca [para o Mais Educação], que era muito trabalho. Sou diretor de carreira, então eu sabia que a estrutura era pouca, e então procurava construir formas de apoiar o pessoal porque sabia que era muito complicado.

Por exemplo, para prestação de contas, nós constituímos um grupo com quatro ou cinco pessoas só para isso, para poder ajudar os diretores. Eles tinham razão, eles não têm assistência administrativa, então o Mais Educação era mais uma prestação de contas. Eu sabia que eles tinham razão, mas eu não tinha como colocar uma pessoa a mais por escola para ajudar nisso, então a solução foi centralizar em um grupo na secretaria para que com algumas pessoas fosse possível atender a todas as escolas.

A contratação, como é que fizemos, elas passavam todas pelo Cefortepe e pelos professores coordenadores de áreas, que indicavam os oficinairos, ajudavam na seleção e na contratação.

Então, os dois polos que achamos que eram mais complicados, montamos grupos da secretaria. [...] A consultoria da prestação servia tanto para orientação como para checar todas as prestações de contas. Isso porque se um não prestar conta com o FNDE, fica inadimplente a prefeitura como um todo.

Tinha uma matéria na rede municipal que chamava comércio antigamente e que era para ter acabado há muito tempo, mas nunca conseguiram acabar. Eu, com esse jeitinho meu, tirei do currículo. E todos os professores de

comércio, que eram 12 ou 13, e todos eles eram formados em Direito, Economia, Administração... e tinham alguma licenciatura em pedagogia, um troço muito maluco que só tinha aqui em Campinas.

Eles tinham uma jornada de 15 ou 20 horas, eu aumentei para 40 horas, mas para que eles trabalhassem aqui na secretaria para ajudar em prestação de contas, a área de convênios... E assim a gente colocou toda uma nova burocracia de contador, advogado, economista. Até hoje, os que não aposentaram, ainda trabalham lá.

Por que foi criado o Comitê de Educação Integral? Era pedido do MEC?

Não, a gente viu a necessidade mesmo. Veja como que é a briga política. O Estado de SP boicotava todas as políticas do MEC e boicotava a gente também. Boicotava desde a matrícula do ensino fundamental. O Estado queria que a idade das matrículas do ensino fundamental fosse até julho, a gente tinha colocado até fevereiro. Tinha uma briga grande de matrículas. A gente chegou a descobrir sala fechada que eles diziam que a sala não estava fechada. Eles escondendo salas, e a gente superlotado, com sala com 30, 32, 34 crianças no fundamental 2. As salas tinham 28 quando era para ter 25 no máximo, e a sala deles ficava vazias.
(...) Então o comitê era um jeito de fazer interlocução direto com o MEC

Fonte: Elaboração própria.

As entrevistas com os gestores C3, C4, C5 aconteceram simultaneamente, a pedido dos participantes. O pedido de entrevista foi feito para o gestor C3, que no dia marcado pediu o auxílio de dois outros técnicos da secretaria para apoiá-lo com mais precisões. Os três gestores trabalham no Departamento Pedagógico da secretaria municipal, sendo que o gestor C3 tem uma posição de chefia em relação aos dois outros. O gestor C4 trabalhou na coordenação do Mais Educação e participa do Comitê Metropolitano. O gestor C5 atua no setor das escolas de tempo integral.

A entrevista durou 1h15 e foi concedida na secretaria municipal de Educação.

Tabela 11- Transcrição dos principais trechos da entrevista com os gestores C3, C4 e C5

A rede já teve alguma experiência com tempo integral ou atividade de contraturno anterior?
Não de 7 horas ou mais. Teve uma experiência em 2006 de tentativa de escolas de 5 horas, que foi quando a gente começou a intensificar o movimento contra o horário intermediário, das 11 h às 15h.
[...] Em 2005 tentaram adotar o tempo integral mas só com os professores de Educação Básica I, Educação Física e Artes. Então o aumento [do número de aulas] tinha impacto na jornada [dos professores]. Não dava. O governo teve que recuar. Só quando colocaram o inglês como disciplina no currículo [do ensino fundamental 1] que isso permitiu para nós reorganizar as jornadas para esse modelo [de tempo integral] que temos hoje.
Lá atrás era uma proposta de cinco horas, mas sempre com o professor generalista e só educação física e arte. E daí não foi possível porque tinha impacto na jornada, daí quando foi introduzido o inglês nos anos iniciais que tivemos a possibilidade ampliar a jornada.
O Mais Educação começa em Campinas em 2010, mas a rede só passa a ter matrículas de tempo integral em 2014. Como foi isso?
As matrículas de tempo integral não é vinculada ao Mais Educação. O que a gente tem, em 2014 a gente tem uma resolução, a SME 5 de 2014, que dispõe sobre a organização do trabalho pedagógico do projeto-piloto de escolas de tempo integral. A gente tem um projeto-piloto, e nós iniciamos em 2014 com apenas duas escolas. E elas vão implantar a educação de tempo integral, e nós vamos trabalhar com os nossos professores, não é com o recurso do Mais Educação. É uma jornada que é modificada, nós temos uma alteração na nossa lei de plano de cargos e passamos a ter uma jornada 24/40.

<p>Nós tínhamos a jornada 24/32, em que ele tem 24 com o aluno e 8 de outros tempos pedagógicos. Essa jornada passa a ser 24/40, ela continua a ter 24 com o aluno e 16 para outros tempos pedagógicos. Esses outros tempos são tempos que vão estar normatizados na resolução, além do que os projetos já tinham, trabalho docente coletivo, trabalho de preparação de aula, ele vai ter dois outros tempos previstos nesta jornada: o trabalho docente entre pares, que é onde ele vai poder fazer reuniões com outros professores, e o outro tempo de estudo, o tempo de formação. Então, o grande diferencial que a gente tem aqui no município é a implantação de uma jornada específica para essas escolas de tempo integral. E isso vai nascer a partir deste projeto-piloto que é normatizado em 2014.</p>
<p>A ideia do tempo integral nessas escolas é que não tem contraturno.</p>
<p>Quando a gente criou esta jornada, a gente manteve os tempos com o aluno e aumentou o tempo do professor para se preparar, para estudar, para planejar conjuntamente com outros professores os projetos. Então essa matriz não é baseada em oficinairos, voluntários. Só que isso implicou ter mais professores para esse aluno. Então, nós temos sempre professores atuando.</p>
<p>Para a criança, não tem contraturno. Ela tem atividades ao longo do dia inteiro, e elas são distribuídas entre as aulas, digamos, curriculares.</p>
<p>Ele está sempre sob a responsabilidade de um professor. O que tivemos de mudança entre 2014 e 2015. Como 2014 era o início de uma jornada, um primeiro momento, então em 2014 trabalhamos com professores dos anos finais trabalhando com os alunos dos anos iniciais, sobretudo de ciências e de matemática. Então teve todo um rearranjo aí, a gente chama de PEB2 [nomenclatura do professor]. Isso foi durante um período. Depois em 2015, quando eu cheguei no departamento com o professor Juliano, a gente foi revendo isso porque isso não tem amparo legal para gente poder manter. Então a gente teve que mudar isso.</p>
<p>Fizemos um novo rearranjo. Teve uma comissão que trabalhou durante o ano de 2015 inteiro para a partir das experiências que estavam acontecendo, em 2015 ampliamos o número de escolas para as seis que estão agora. Sendo que são 5 de fundamental e 1 de EJA.</p>
<p>[...] Nasce em 2014, em 2015 tem a recriação da matriz e tem discussões sobre os professores. E no rearranjo da dinâmica de organização, conseguimos chegar aos professores necessários. Mas a gente não conseguiu ampliar ainda, que é uma meta nossa, porque precisa não só de profissional, tem uma questão também de espaço.</p>
<p>Todas as escolas da rede neste período recebiam pelo Mais Educação. Como foi feita essa passagem de oficinairos para a nova matriz?</p>
<p>Ainda tem escola que tinha alguma atividade do Mais Educação fora do horário. O João Alves tinha, por exemplo.</p>
<p>Na verdade, esses alunos já ficam na escola até umas 15h30. Ainda existe um tempo aí que ele pode chamar de contraturno que dá para fazer, se eles quiserem.</p>
<p>O que a rede faz quando não sai o edital em 2015?</p>
<p>A grande maioria das escolas continuaram com o programa [com os resíduos de verba dos anos anteriores]. E assim, te dizer especificamente quando que veio esse dinheiro não sei, só o setor financeiro mesmo. Mas em 2016 e 2017, muitas escolas mantiveram as atividades. Foi a partir deste ano que Campinas não foi contemplada.</p>
<p>Os diretores com ajuda do setor financeiro [da secretaria], que diz se o diretor pode continuar ou não, por quanto tempo o dinheiro será suficiente... Porque também não adianta você abrir uma oficina, ficar com ela por dois meses e acabou.</p>
<p>Além do setor financeiro, a secretaria municipal atuava em alguma outra parte da execução do Mais Educação?</p>
<p>Os oficinairos entravam direto em contato pelo Cefortepe, mandavam currículo e depois eu encaminhava para a escola. A escola tinha a função de pegar toda essa documentação, checar os documentos e escolher.</p> <p>Não era preciso passar pela coordenação central, mas como muitos sabiam do programa mas não sabiam para onde ir, me procuravam na secretaria e eu direcionava para a escola mais próxima</p>

5.2.1.2 Legado de jornada ampliada

A cidade de Campinas teve ao menos duas experiências anteriores de tempo integral no ensino fundamental. Uma, com mais fôlego, foi implantada no final da década de 1960 e incluiu a construção de unidades escolares amplas, com quadras esportivas e teatro. Na década de 1990, a cidade aderiu a um programa federal para a construção de unidades com o mesmo espírito, mas o programa não tinha a jornada ampliada como base. Décadas mais tarde, em 2005, a rede municipal tentou novamente retomar a jornada ampliada em algumas escolas, mas sem adequação de plano de carreiras, ciclos de ensino e projeto pedagógico, enfrentou a resistência de professores e pais. Assim, em 2006, a secretaria municipal abandonou a modalidade no ensino fundamental. As duas experiências, assim como a construção de um Centro de Atenção Integral à Criança (CAIC) durante o governo Collor, deixaram marcas na rede que influenciaram na implantação da política atual de jornada ampliada em Campinas.

No final da década de 1960, a rede municipal de Campinas teve uma experiência de escolas com tempo integral nos moldes do experimento criado por Anísio Teixeira, em Salvador, na década anterior. Foram construídas ao menos 13 escolas parque, que contavam com salas equipadas para atividades de contraturno, teatros, campos de futebol e, em algumas unidades, com piscinas (CORREIO POPULAR, 1968). A cidade de 300 mil habitantes, naquela época, já compartilhava com a rede estadual de São Paulo a responsabilidade pelo ensino. As escolas parque foram construídas em áreas de habitação popular, como destaca matéria no *Correio Popular* de 1968, e deveriam atender a alunos da pré-escola e dos cinco primeiros anos do atual ensino fundamental. Assim como no projeto de Anísio Teixeira, as escolas parque de Campinas tinham ação intersetorial, unindo educação, cultura, esporte e saúde. Os alunos recebiam atendimento médico mensal, e as unidades escolares tinham gabinete dentário (BASSETTO, 2006).

O projeto foi abandonado ainda na década de 1970, e as escolas, como a Escola Parque Raul Pila, tornaram-se unidades escolares convencionais com a oferta de mais de um turno escolar, atendendo a um número maior de estudantes durante jornada mais curta (BASSETTO, 2006). Ainda que implementado por período curto, o modelo baseado no de Anísio Teixeira, estudado nos cursos de pedagogia, foi citado pelos gestores C1, C2 e C3 como referência.

Na década de 1990, a prefeitura de Campinas aderiu ao programa federal de construção de escolas para atenção integral lançado pelo governo Fernando Collor. O programa estimula a construção de CAICs, com um modelo baseado naquele dos Cieps instalados por Darcy Ribeiro

no Rio de Janeiro durante a década de 1980 e que, por sua vez, tinham a escola parque de Anísio Teixeira como inspiração. As unidades tinham quadra, ginásio e teatro de arena, além de integrar uma área de educação infantil e de ensino fundamental. Com apoio do MEC, a escola Zeferino Vaz é inaugurada em 1994 e oferece tempo integral para a educação infantil, e tempo parcial para a escola fundamental (FULACHIO, 2013). Apesar de o programa federal nascer de um projeto de tempo integral, a jornada ampliada não era sempre garantida pelas redes executoras (municipal ou estadual). Em 1995, um estudo do Ipea já apontava o problema e lembrava que o mesmo tinha acontecido com os Cieps, que paulatinamente deixaram de oferecer tempo integral para abrir mais de um turno de aula (AMARAL SOBRINHO; PARENTE, 1995). No caso de Campinas, a jornada ampliada não foi adotada naquele momento como política educacional do município, mas colocada em marcha por profissionais da unidade escolar, em uma atuação de empreendedores de políticas públicas (KINGDON, 2014).

[...] não foram políticas educacionais que definiram o período de atendimento na instituição, mas uma organização interna viabilizada pela apropriação das legislações e possibilidades encontradas pelos profissionais (FULACHIO, 2013, p. 75).

No início dos anos 2000, o debate sobre a ampliação de jornada escolar volta ao palco e experiências são retomadas, como o Projeto Escola de Tempo Integral da rede estadual do Rio Grande do Sul (2004), ou implantadas, como o Projeto Aluno em Tempo Integral da rede estadual de Minas Gerais (2005). Em Campinas, a prefeitura decide estender a jornada de algumas de suas unidades do ensino fundamental e adotar também o tempo integral em 2005. A proposta sofre resistência dos professores e funcionários da rede municipal, pois a jornada ampliada trazia impacto para os professores, que deveriam passar mais tempo dentro de sala de aula, afetando o tempo de planejamento. A medida é implementada em unidades escolhidas pela secretaria municipal, mas dura menos de dois anos, como contam dois gestores municipais:

Foi uma experiência muito difícil porque nós tivemos 8 ou 9 escolas com período integral por um ano e meio. Começou em uma escola ou outra, cheio de problemas, reclamação para todo o lado, até os pais reclamando. Acabou que a diretora do Departamento Pedagógico teve que sair, entrou outra diretora para reorganizar tudo, e voltou tudo como era antes. [Naquele momento], não havia as condições básicas para poder mexer no período. Tinha que mexer no ciclo [de aprendizagem]. Não dá para pensar educação de tempo integral com reprovação, podendo ter aluno retido de ano para ano (GESTOR C2).

Em 2005 tentaram adotar o tempo integral, mas só com os professores de Educação Básica I, Educação Física e Artes. Então o aumento [do número de aulas] tinha impacto na jornada [dos professores]. Não dava. O governo teve que recuar. Só quando colocaram o inglês como disciplina no currículo [do ensino fundamental 1] que isso permitiu reorganizar as jornadas para esse modelo [de tempo integral] que temos hoje (GESTOR C3).

A tentativa de 2005 deu início a uma série de alterações na organização da rede, como a reconfiguração do currículo escolar e a alteração na lei de jornadas dos professores, mudanças institucionais que tornaram possível a implementação de escolas de tempo integral no ano de 2014, como aponta a fala do gestor C3 em destaque acima.

Além dos ensaios da rede com o tempo integral, a prática adotada por mais de uma década de atividades complementares nas escolas municipais de Campinas é significativa para entender a adequação e o funcionamento do Mais Educação posteriormente. Desde 1991, a rede campineira tinha em algumas unidades atividades de musicalização do Projeto Fanfarra na escola, que é expandido para todas as unidades a partir de 1998³⁶. Há ainda, de maneira esparsa, atividades de artes visuais, dança, teatro e esportes oferecidas no contraturno por professores municipais contratados que apresentavam projetos para a secretaria e, assim, poderiam ficar parte de sua jornada fora de atividades curriculares para coordenar essas ações ou recebiam o pagamento de horas suplementares por este trabalho. As atividades poderiam ser oferecidas diretamente por esses docentes da rede ou ainda coordenadas por um professor e executada em parceria com atores comunitários e organizações não governamentais.

Em 2007, a secretaria, por meio de uma resolução, cria o programa Arte e Movimento, que reúne essas atividades, passando a ser coordenadas centralmente pelo Cefortepe, órgão da secretaria municipal. A criação do programa permite à secretaria municipal maior controle sobre as atividades e melhor distribuição, para que todas as escolas da rede fossem atendidas por projetos complementares. Assim, o programa adota professores coordenadores centrais para áreas, como dança, grafite, fanfarra, e atua nas unidades ou com docentes capacitados lotados na escola, ou com a contratação de educadores oficinairos.

5.2.1.3 Estruturação do Mais Educação na rede campineira

A execução do Mais Educação em Campinas estava estruturada em três frentes: as escolas, a coordenação central e o comitê territorial. As escolas eram as responsáveis pela adesão, pelo plano de atividades, recebiam os recursos, selecionavam monitores e prestavam contas ao FNDE. A coordenação central, baseada no Cefortepe, seguia e execução em todas as unidades, estabelecia parcerias institucionais para assistência das escolas e servia de

³⁶ Informação do Portal da Prefeitura de Campinas, disponível em <<http://www.campinas.sp.gov.br/governo/educacao/depto-pedagogico/cefortepe/index.php>>. Acesso em 5 de dezembro de 2018.

representante das escolas junto à secretaria municipal. O comitê territorial fazia o papel de negociador de regras e entendimentos entre as escolas e o MEC e o FNDE.

A partir dos dados coletados nas entrevistas, na base de dados criada para esta pesquisa e na análise documental de leis e decretos, foi sistematizado uma tabela resumo sobre a experiência de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental em Campinas. As informações estão divididas entre dados da rede escolar, adesão e estruturação do Mais Educação na rede municipal, a experiência pregressa do município, participação de Campinas no Comitê Territorial e institucionalização do tempo integral em leis, decretos ou em setor dedicado à modalidade na secretaria municipal.

Tabela 12 - Quadro resumo da jornada ampliada nos anos iniciais do fundamental em Campinas

CAMPINAS		
População	1.173.370	VII
Arrecadação per capita 2016	3652,09	3º quartil SP
REDE		
escolas fund 1 2016	42	
alunos de ensino fundamental 1	10.821	
	Matrículas	% da rede
Matrículas em tempo integral em 2011	1	0,01%
Matrículas em tempo integral em 2015	1.956	18,94%
Matrículas em tempo integral em 2016	1.646	15,21%
ARRANJOS DO MAIS EDUCAÇÃO		
Adesão no Mais Educação	nov de 2009	
Abrangência do Mais Educação em 2015	100% da rede	
Coordenador do PME na secretaria	sim	
Existe setor da secretaria de programas do MEC	sim	
Parcerias com outras secretarias para o Mais Educação? Quais?	não	
TRAJETÓRIA		
Tinha atividades complementares na escola	sim	(100%)
Tinha experiência com tempo integral anterior ao Mais Educação	Em 2006 tentaram implementar 5 horas, mas tentativa foi descontinuada	

Parcerias com outras secretarias anteriores ao Mais Educação. Como?	Cultura e Esporte	Atividades pontuais em algumas escolas. Não tiveram continuidade
COMITÊ TERRITORIAL		
Adesão ao Comitê	2010 (criação)	
Participantes	Membros da secretaria de educação, coordenador central do PME e coordenadores do PME nas escolas	
Qual era a atuação?	Campinas foi sede do Comitê de 2010 a 2016. O coordenador representava o comitê em reuniões nacionais	
INSTITUCIONALIZAÇÃO		
Departamento específico para tempo integral	não	
PME com meta sobre educação de tempo integral	sim	25% das matrículas e 50% das escolas
Decreto ou lei municipal sobre educação de tempo integral	sim	Decreto 18.242, de 24 de janeiro de 2014
Decreto ou lei municipal sobre carreira e/ou atuação de docentes de tempo integral	sim	Decreto nº 18.316, de 31 de março de 2014

Fonte: Elaboração própria.

Seguindo o desenho do programa federal, as escolas eram o centro da execução das atividades de jornada ampliada do Mais Educação. O diretor da escola e o professor articulador eram responsáveis por definir o plano de atendimento com as atividades oferecidas junto com a comunidade. Aprovado o plano, a escola recebia o repasse de recursos do governo federal em

sua conta conforme número de alunos, localização e atividades propostas. O professor articulador era responsável pelo planejamento, contratação de monitores e controle das atividades. As atividades eram escolhidas pela unidade escolar, conforme interesse dos estudantes, disponibilidade de monitores para o voluntariado e espaço para execução.

As unidades escolares, assim, tinham certa autonomia na escolha de atividades e de monitores, mas eram acompanhadas e apoiadas pela coordenação central para a seleção de oficinairos e para projetos que aconteciam em mais de uma escola. A experiência de atividades extracurriculares do programa municipal Arte e Movimento deu às escolas prática na organização de espaços e horários para as atividades, além de contatos com monitores que passaram a participar do Mais Educação como voluntários. A chegada de recurso suplementar federal também permitia novas possibilidades para atividades que já existiam dentro da escola. O caso da fanfarra escolar foi citado pelos gestores C1, C2 e C3 como exemplo. O projeto já existente nas escolas tinha número insuficiente de instrumentos e pôde ampliar seu atendimento com a compra de novos instrumentos e possibilidade de contratação de novos monitores com a verba do Mais Educação.

A escolha de oficinairos era feita pelas escolas, com a assinatura de um termo de adesão pelo voluntariado. No entanto, a coordenação central fazia recomendações, como a escolha preferencial de universitários e pessoas da comunidade, além de servir como central de informações, como explica o gestor C4:

Os oficinairos entravam direto em contato pelo Cefortepe, mandavam currículo e depois eu encaminhava para a escola. A escola tinha a função de pegar toda essa documentação, checar os documentos e escolher. Não era preciso passar pela coordenação central, mas como muitos sabiam do programa, mas não sabiam para onde ir, me procuravam na secretaria e eu direcionava para a escola mais próxima.

As atividades oferecidas via Mais Educação dentro das escolas não atendiam a todos os alunos nem garantiam a ampliação de jornada para sete horas diárias, como determinado para que se pudesse considerar a aplicação da modalidade tempo integral. A falta de espaços físicos nas unidades escolares para o atendimento dos estudantes no contraturno foi apontado pelos gestores como obstáculo para que o programa pudesse se estender a todos os estudantes. Muitas unidades escolares tinham apenas uma sala de atividades e uma quadra disponível para atividades de contraturno enquanto a totalidade de suas salas era usada para as aulas do turno. A falta de salas já era um problema enfrentado pela rede, que só em 2009 conseguiu deixar de ter unidades com três turnos diários, em jornadas de quatro horas, para comportar todos os seus estudantes.

A prestação de contas sobre o material comprado e o pagamento dos voluntários eram feitos pela direção da escola para o FNDE. A direção, no entanto, tinha apoio da coordenação de convênios da secretaria municipal de Educação para solucionar dúvidas na prestação antes de apresentá-la ao órgão federal.

A coordenação central do programa, exercida pelo coordenador titular e pelo coordenador adjunto, ficava estabelecida no Cefortepe. Cabia à coordenação central articular encontros mensais com os coordenadores locais do programa em cada escola para acompanhar a execução, levantar as dificuldades, estabelecer contatos de outros departamentos com a secretária municipal para resolver questões (como a Coordenação de Nutrição para estabelecer a merenda do contraturno para os estudantes do PME ou a Coordenação Setorial de Arquitetura Escolar para atender necessidades de ampliação ou reformas nas unidades). O papel do coordenador era também o de articular parcerias que atingissem a diversas unidades da rede, como as feitas com a ONG Taba, a Casa de Cultura Fazenda Roseira e o SESC Campinas (CAMPINAS, 2012).

Além disso, a coordenação central era responsável pelo comitê territorial de educação integral, que começa como um comitê municipal em 2010 e torna-se metropolitano em 2012, e chega a contar com a participação de dez municípios da região metropolitana de Campinas. O comitê era responsável pela interlocução das escolas com o FNDE e com o MEC no que tange à negociação de regras e entendimentos do programa e mudanças no desenho do PME. Como explica um dos gestores:

Tinha uma interface que era mais política do que técnica enquanto coordenador do comitê. Para reivindicar em Brasília todas as vezes que a verba do Mais Educação atrasou. Teve um ano aí que a verba do Mais Educação chegou no segundo semestre. A gente tinha várias interfaces, de informação, de mobilização e de representação... (GESTOR C1).

A aliança entre o papel do gestor da educação pública e a relação política entre a rede municipal e a União consolidou-se e tornou-se institucional na experiência de Campinas.

5.2.1.4 Institucionalização do tempo integral

O Mais Educação é adotado em Campinas a partir de 2010, mas a rede só passa a oferecer matrículas de tempo integral para os anos iniciais do ensino fundamental em 2014. Nesse período, a secretaria faz readequações nas unidades da rede, na organização de matrículas, na jornada dos professores e na matriz curricular para conseguir implantar a jornada de sete horas em cinco de suas escolas.

Mesmo contando com o PME – logo, com recursos para ressarcimento de monitores voluntários–, a rede municipal pretendia adotar um modelo institucionalizado com professores contratados para as atividades do tempo expandido, e, assim, estabelecer uma matriz curricular diferente para suas escolas de tempo integral.

A gente não tinha matrículas de tempo integral porque não conseguíamos dar. O período integral que a gente queria era com uma grade curricular mesclada [de disciplinas da matriz obrigatória e atividades fora da matriz], como era a de Americana (SP). Não queríamos manter a lógica do contraturno. Fizemos um estudo, inclusive quem nos ajudou nesta discussão foi o ex-secretário de Americana, Herbe Carlini, a ideia era pegar duas escolas que só tinham do 1º ao 5º. E seria mais institucionalizado, com reuniões dentro da escola misturando as atividades de sala com as de cultura e esporte (GESTOR C2).

O modelo de inspiração já era adotado em Americana e Santa Bárbara D'Oeste³⁷, municípios da região metropolitana de Campinas. Em 2011, Americana oferecia jornada de sete horas diárias a 62% de seus alunos do ensino fundamental 1, Santa Bárbara D'Oeste tinha a oferta para 29% de sua rede nesta etapa de ensino (INEP, 2012).

Para fazer as alterações, a secretaria municipal precisava lidar com duas questões centrais: o grande número de estudantes em suas escolas (sem a construção de novas unidades escolares) e a criação de uma carreira docente que garantisse o trabalho exclusivo em uma escola. A primeira questão foi solucionada com a reorganização da distribuição de alunos entre a rede municipal e a rede estadual.

Nós começamos a ver nas escolas do estado que estavam com escolas subutilizadas ou fechadas, e nós com sala com 28 alunos enquanto era para ter 25. Então, começamos a fazer um mapeamento antes da reunião, com os dados do Prodesp [Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo], quais eram as escolas do estado e as salas que estavam fechadas e aí, chegávamos na reunião e dizíamos que eles poderiam abrir mais turmas. Então, de certa maneira, fomos fazendo o quê? Nós fomos empurrando uma parte dos alunos para lá (GESTOR C2).

Entre 2011 e 2016, o número de alunos do ensino fundamental 1 da rede municipal caiu em 8%, passando de 11.731 para 10.821. No mesmo período, as matrículas da rede estadual em Campinas nesta etapa de ensino cresceram 5%, saindo de 37.964 para 40.087 (INEP, 2012; 2017). Ou seja, não só 910 vagas foram fechadas na rede municipal, como a rede estadual absorveu essas e ainda a criação de novas 1.213 vagas no período.

Além disso, em 2014, o decreto municipal nº 18.316 altera o plano de cargos e carreiras de Campinas e cria a jornada de 40 horas semanais para os professores de educação de tempo integral. Os docentes seriam então exclusivos das unidades escolares de trabalho, onde

³⁷ Para mais informações sobre o tempo integral das cidades de Americana e Santa Bárbara d'Oeste, ver Carlini (2012).

passariam 24 horas dentro da sala de aula e 16 horas para preparação e atividades de planejamento – o plano anterior previa apenas 8 horas de trabalho fora da sala de aula.

Quando a gente criou esta jornada, a gente manteve os tempos com o aluno e aumentou o tempo do professor para se preparar, para estudar, para planejar conjuntamente com outros professores os projetos. Então essa matriz não é baseada em oficinairos, ou voluntários. Só que isso implicou ter mais professores para esse aluno (GESTOR C3).

A partir de então, a rede implanta uma matriz curricular integral nas unidades que tinham quantidade de alunos e espaços adequados. A adaptação de espaços é um dos problemas frequentemente apontados como obstáculo para a adoção do tempo integral (UFMG *et al.*, 2013). No caso de Campinas, fica claro que a existência de experiências anteriores facilitou a adoção da jornada integral em determinadas unidades. Não por acaso, das cinco escolas escolhidas para o projeto integral, três eram unidades de antigas escolas parque e CAIC, com espaços de esportes e teatro. As EMEFs Raul Pila e Dr João Alves dos Santos são remanescentes do projeto de escolas parque, e a Zeferino Vaz foi construída pelo programa CAIC.

Em 2015, o Censo Escolar indica que a rede municipal de Campinas tem 1.956 matrículas em tempo integral (18,94%), de um total de 10.328 alunos do ensino fundamental anos iniciais. O número vai além da média dos municípios paulistas nessa fase de ensino, que é de 13,65%. A rede municipal tinha então 633 docentes concursados ou efetivos nas escolas para anos iniciais do ensino fundamental – 56 professores a mais que em 2011, ou ampliação de 9,7% do corpo docente. A rede municipal não tem nessa etapa de ensino professores temporários ou terceirizados (INEP, 2012; 2016). A ampliação no número de professores acontece, segundo o gestor C3, não por abertura de vagas, mas pela reorganização dos profissionais da rede e pela absorção por decisão judicial de professores que tiveram contrato temporário na rede municipal.

Neste mesmo ano, a Câmara de Vereadores aprova o Plano Municipal de Educação instituindo como meta para 2024 a oferta de tempo integral para 25% de seus alunos em 50% de suas escolas (CAMPINAS, 2015), seguindo os indicadores do PNE (BRASIL, 2014).

Mesmo com a parada do programa Mais Educação, em 2016, a rede municipal mantém as escolas de tempo integral. O número de matrículas de tempo integral, no entanto, cai para 1.646 nos anos iniciais do ensino fundamental, ou seja, 15,21% das 10.821 matrículas da rede municipal nesta etapa de ensino (INEP, 2017). A redução, segundo os gestores ouvidos, não tem relação com a falta de recursos do Mais Educação, mas com uma alteração na organização dos professores, que teve impacto na capacidade de oferta do município.

No início, tivemos professores dos anos finais [concursado como PEB 2] trabalhando com os alunos dos anos iniciais, sobretudo de ciências e de matemática. Depois em 2015, a gente reviu isso porque não tem amparo legal para gente poder manter (GESTOR C3).

Para a implementação da jornada integral em outras unidades municipais são necessários investimentos para reformas e ampliação do espaço das escolas para que possam comportar número maior de estudantes.

5.2.2 Valinhos

Ao lado de Campinas, a cidade de Valinhos tem uma população de 122 mil habitantes (IBGE, 2016), sendo a sétima mais populosa na região metropolitana. A cidade tem um PIB per capita de R\$ 41.711,77, o que a coloca entre os 10% de municípios mais ricos do país (EMPLASA, 2019). Em 2016, sua arrecadação municipal foi de R\$ 4.151 por habitante (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016), o que a leva ao terceiro quartil dos municípios paulistas em capacidade fiscal.

A oferta dos anos iniciais do ensino fundamental em Valinhos é municipalizada, dividida entre as 39 unidades escolares, sendo nove delas em área rural. Em 2011, a rede atendia a 5.105 alunos nesta etapa de ensino, todos eles em tempo parcial. Para isso, contava com 252 professores (INEP, 2012). Até então, a rede não tinha experiências anteriores de tempo integral ou de ampliação de jornada.

O PME teve início na cidade em 2013 com a adesão de uma das unidades rurais do município, a EMEB Dona Carolina de Oliveira Sigríst, que passa a fornecer atividades extracurriculares para os alunos do 3º ao 5º ano do fundamental 1 e para alunos do fundamental 2. A escola era uma das unidades do município que não tinham avançado no IDEB nem atingido sua meta para os anos iniciais em 2011, estando assim dentro do perfil de baixo IDEB priorizado pelo MEC. No ano seguinte, mais três escolas fazem a adesão ao Mais Educação, todas elas também unidades rurais com baixo desempenho no IDEB.

A implementação do tempo integral nessas unidades é realizada associando os recursos federais do Mais Educação a uma parceria com as secretarias locais de Cultura e Turismo e Esporte e Lazer. O arranjo, no entanto, é coordenado pelas unidades escolares, posto que a secretaria municipal não tem um técnico que atue nesta articulação. A assistência técnica, a princípio, é dada pelo Comitê Metropolitano de Campinas, que recebe os professores articuladores do programa.

Em 2015, das 5.268 matrículas ofertadas nos anos iniciais do ensino fundamental, 152 são em tempo integral (2,89%), todas elas nas unidades atendidas pelo PME. Só a partir deste

ano a secretaria passa a ter um responsável pelo convênio com o MEC. Contudo, o programa é interrompido na sequência. Sem programa federal, o tempo integral é abandonado pela rede municipal.

5.2.2.1 Análise das entrevistas dos gestores de educação de Valinhos

Na sequência serão apresentadas as transcrições dos principais trechos das entrevistas feitas com três gestores municipais de Valinhos. Os contatos foram realizados por e-mail e telefone em julho de 2018, as entrevistas foram feitas por telefone entre setembro e novembro de 2018 em cinco sessões diferentes, conforme as disponibilidades dos gestores.

O gestor V1 era coordenador do programa Mais Educação em uma unidade escolar de Valinhos e participou das reuniões do Comitê entre 2014 e 2016. A entrevista foi concedida, em duas seções, a primeira de 40 min, e a segunda, realizada uma semana depois, durou 22 min.

Tabela 13 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V1

A rede já teve alguma experiência com tempo integral ou atividade de contraturno anterior?
Não, não tinha. Nunca soube de nada assim.
Como foi a adesão ao programa Mais Educação?
Ficamos sabendo do Mais Educação pelo MEC, porque nos critérios do programa tinha que ter baixo IDEB e estar em área de vulnerabilidade. E a escola é uma escola rural, com muito trabalho infantil, e tivemos um IDEB baixo. Então teve uma orientação do MEC para que tivéssemos a adesão. A secretaria municipal não teve papel aí.
Soube do comitê territorial por uma professora de uma escola que tinha educação de tempo integral em Campinas, um contato pessoal meu e da direção, e ela me contou que tinha essas reuniões, me deu o calendário. A gente precisava de informação e a secretaria municipal não conhecia as coisas para nos ajudar.
Se eu não me engano, quando começamos eram cinco escolas no município.
Então, você participava das atividades do Comitê para buscar informações? Tem alguém da secretaria também?
No começo, foi o comitê que nos deu o suporte. Depois a secretaria municipal, como tinha várias escolas, começou também a apoiar e conhecer melhor.
Então minha participação no comitê, no começo, não foi por pedido da secretaria ou da escola. Eu que fiz um pedido para poder ir às reuniões em Campinas e ter mais informações sobre o programa.
E havia parceria com outras secretarias para as atividades?
Conseguimos parceria para algumas atividades com a Secretaria de Cultura [e Turismo] e Esporte [e Lazer]. Capoeira e teatro, handebol, futebol e vôlei. Os profissionais da secretaria que vinham oferecer na escola as aulas.
A gente oferecia para todos os alunos, de 3o a 9o ano, tinha muita adesão. Principalmente entre as crianças, de 3° a 6° anos, as crianças iam e ficavam, participavam de tudo. Depois do 7° daí é mais difícil, iam em um dia, mas não em outro.

<p>(...)</p> <p>A gente tinha muito mais tranquilidade com as atividades que eram pagas com a verba do Mais Educação. Tinha um compromisso mais firme, porque ganhavam por oficina realizada. No caso da parceria, havia um problema de ausência de monitores. Os funcionários eram contratados da prefeitura, e a gente está em uma região afastada do município, então eles tinham de se deslocar até aqui. Alguns dependiam de transporte do município, que às vezes não vinha, não tava na hora, então a gente tinha problemas com ausência de monitores [das secretarias].</p> <p>[...] Os monitores do Mais Educação vinham e apresentavam propostas de aula, era gente com formação, que era uns da comunidade e outros não.</p> <p>(...) A gente conseguiu montar uma sala que era a sala base do projeto, com toda a parte de mobiliário, de equipamentos de jogos e equipamentos pedagógicos. Equipamentos eletrônicos, de multimídia. Fizemos uma reorganização do espaço da biblioteca para atender o Mais Educação. Material esportivo e material de música. Com o programa conseguimos adquirir esse material que ficou para o acervo da escola.</p>
<p>A secretaria de educação tinha algum responsável pelas escolas do Mais Educação e de tempo integral?</p>
<p>Olha, o contato na secretaria era pelos supervisores de ensino, mas assim, não era a única tarefa deles a questão da educação integral. O supervisor de ensino, que cuida de algumas coisas da escola, era a referência, então se tivesse alguma questão....</p> <p>Nos dois anos que participamos, não teve dificuldade para prestação de contas muito por conta da ajuda do Comitê, que nos explicava o que fazer, tirava as dúvidas. A gente aprendeu muito isso com o comitê. Depois, a prefeitura acabou colocando um funcionário de apoio para tirar dúvidas e acompanhar na secretaria de educação.</p>
<p>Depois da interrupção em 2015, vocês mantiveram as atividades complementares do Mais Educação?</p>
<p>A gente manteve a parceria com a secretaria de Cultura que envia um professor de teatro. E a gente trabalhava na aula de música, que era uma oficina do Mais Educação, e mantivemos a fanfara na escola. Isso só acontece agora um mês antes do desfile cívico, e a escola paga esse profissional com o dinheiro que sobrou do Mais Educação.</p>
<p>Qual era o papel do Comitê?</p>
<p>Acho que era um espaço de troca de experiências. Várias escolas apresentavam suas experiências, relatavam o que estava dando certo e o que não estava, e mostravam o resultado do programa. E além desse espaço de compartilhar, era um espaço de orientação, de discussão dessa liderança do projeto na escola.</p>

Fonte: Elaboração própria.

O gestor V2 foi coordenador do Mais Educação e do Novo Mais Educação em unidade escolar da rede municipal de Valinhos e participou de reuniões do Comitê Territorial entre 2014 e 2017. A entrevista foi concedida por telefone, em duas seções. A primeira teve duração de 22 min, e a segunda conversa, no dia seguinte, prolongou-se por 35 min.

Tabela 14 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V2

<p>Como foi a adesão ao Programa Mais Educação?</p>
--

A gente recebeu um informe via secretaria [municipal da educação]. No começo, inclusive, foram só as escolas que tinham um IDEB mais baixo, né, que foram as rurais aqui do município. Foi aqui, o Edina Pampa, o Capivari e, se não me engano, entrou posteriormente o São Bento. Foram 4 escolas, só.

Então, a gente leu na época os critérios do programa, e a gente resolveu arriscar porque, na verdade, a gente sabia das dificuldades. A escola não estava preparada. Aqui é uma escola pequena em que funcionam dois períodos: manhã e tarde. E aí, os ambientes estão planejados para um tanto de alunos. Quando você faz um programa, no caso, que era para atender o tempo integral da criança, uma parte dessas crianças teria que ficar manhã e tarde. Na verdade, o que aconteceu, nos dois períodos houve um acréscimo de mais ou menos 40 alunos.

Eram 40 alunos que não estavam alocados na sala de aula. Eram atividades diferenciadas, são monitores, aí entra a questão que eles são voluntários, que tinham uma ajuda de custo...

[...] Depois que pegou a rotina, que entrou em uma rotina em que eles se adequaram, a coisa foi mais tranquila. As dificuldades do setor público são outras. É diferente do setor privado, em que você tem uma baita estrutura, que quando falta um, você tem mais dois [professores] ali para acompanhar. A gente não tem pessoal, é complicado. Então tem que acreditar mesmo no programa e fazer acreditando que aquilo lá faz um pouco de diferença na vida deles.

Aí ficou um ano e meio, mais ou menos. Começou no meio de 2014 e foi até o meio de 2015, daí parou novamente, e depois retornou com o Novo Mais Educação. Isso já era no governo Temer, e daí expandiu para as demais escolas do município que fizeram a adesão. Isso foi em 2017.

Qual era a atuação da secretaria municipal na execução do programa Mais Educação?

O que eu posso falar, eu percebi que isso muda muito também conforme a gestão do município. Então eu peguei aqui duas gestões diferentes nos dois programas. Cada uma trabalhava de uma maneira. Eu acho que faltou, sim, um respaldo maior. É um programa complexo. A gente tinha que cobrar muito...

O primeiro Mais Educação foi muito na raça. A gente buscava mais apoio com o Comitê, com a diretora que eu conhecia lá de Campinas, do que aqui. Eles [na secretaria] não estavam trabalhando voltados para isso, era o [Nome do gestor] porque tinha que ter alguém cadastrado lá no MEC, mas era pura e unicamente burocrático.

Teve até umas duas vezes que eles propiciaram ônibus para irmos em reuniões do Comitê, mas isso já no Novo Mais Educação. No primeiro, que era o Mais Educação mesmo, como eram só quatro escolas, a gente se virou conforme o que a gente ia atrás. A gente ia por conta própria para as reuniões, não teve esse respaldo não.

Agora, se você me perguntar se eu senti diferença do Novo Mais Educação para o Mais Educação. Sim, enorme. Qual que era o melhor? Sem dúvida, o primeiro.

A verba era maior para os monitores e era uma visão pedagógica mais ampla no sentido da importância de todas as áreas, de ter um enfoque nas diversas áreas. Tinha português e matemática, mas tinha todas as outras áreas. A gente aqui tava inscrito em teatro, em música e dança. E, por exemplo, todos os monitores ganhavam o mesmo valor, e era um valor um pouco mais alto do que o Novo Mais Educação.

O Comitê teve participação na orientação no início do Mais Educação na escola?

Isso mesmo. Nesse começo, a gente ia [nas reuniões do Comitê] por conta própria, sem nem ajuda da secretaria.

E daí era complicado porque a gente vinha da reunião e falava com a secretaria [municipal] de educação, e a secretaria não sabia. Então, às vezes a secretaria até passava uma orientação diferente porque eles não iam na reunião do Comitê. Então, foi muito difícil, a gente teve que aprender na marra.

E tinha parceria com outras secretarias para as atividades do Mais Educação?

Sim, [o professor de teatro] é um profissional contratado pela Secretaria de Cultura e ele faz esse trabalho em algumas escolas, concilia horários. Ele tinha o interesse, as crianças participavam. Com o Mais Educação, eu paguei um outro monitor de teatro para complementar o horário –acho que era fazer cinco horas semanais. Então, a gente contratou uma outra pessoa, que ficava com os menores, com um objetivo mais lúdico. E ele continuou o trabalho dele, com objetivo de apresentação.

Então, tem algumas jogadas, nada ilegal, mas algumas jogadas para adequar em relação às necessidades da escola.

A gente conseguiu uma parceria com a Secretaria de Esporte. Vinha um professor de vôlei e vinha uma professora de futsal, mas com eles tivemos muito problema de falta. Porque vira e mexe, eles ligavam avisando que tinham reunião na secretaria, reunião com a chefia. Só que os alunos estavam aqui, no período oposto à aula, e daí isso foi algo que eu tive que reclamar e a gente teve até que parar no meio porque ficava difícil. Não foi uma coisa redondinha não. Eu entendo assim, porque o contrato deles é para trabalhar lá na secretaria, mas daí eu não sei como funciona para eles saírem de lá e irem para outras escolas, não sei que benefícios eles têm... porque não compensa.

Até antes do fim do Mais Educação, já tínhamos cortado alguns convênios, como esse [com a secretaria de Esporte] e eu estava pagando monitores de futebol por conta da quantidade de faltas. O monitor contratado depois era aqui da comunidade, estava terminando a faculdade de educação física. Quando era gente da comunidade, a coisa funcionava melhor.

Qual era o papel do Comitê?

Servia para gente como incentivo, para gente ver que não estava sozinho. Servia para troca de experiências, em todos os sentidos. Tanto na parte prática das atividades pedagógicas, como nas prestações de contas.

A gente via muita produção interessante, muita coisa que estava sendo feita. Servia de incentivo mesmo, incentivo e esclarecimento.

[...] O que a gente percebia é que ele também tinha as dificuldades dele em ganhar espaço. Ele se fortalecia com aquilo que eles conseguiam no momento. A gente via as dificuldades, via que eles também não tinham o respaldo necessário. Mas a gente viu que com os comitês eles [outros municípios] conseguiam ter alguma autonomia e fechar [acordos] diferentes. Por exemplo, na prestação de contas, a gente fechava de uma maneira que era um pouco diferente, até por conta da adequação de realidades. E aí assim, passando pelo Comitê, ele de uma certa maneira homologava essas necessidades.

Fonte: Elaboração própria.

O gestor V3 trabalha na secretaria municipal de educação na área de convênios com o governo federal desde setembro de 2014, quando foi criado o programa de assistência técnica municipal. A partir de 2015, o gestor participa de reuniões do Comitê Metropolitano. A entrevista foi concedida por telefone, e teve a duração de 35 min.

Tabela 15 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V3

Qual é sua posição na secretaria e como começou seu trabalho com o Mais Educação?

Eu era e ainda sou diretor de escola em Campinas, onde o Mais Educação chegou em 2012. Em Valinhos, fui professor e estou na secretaria em um projeto de análise e conferência de prestação de contas para o FNDE.

Todas as prestações de contas das escolas para o FNDE então passam pela secretaria?

Isso, inclusive as do [Novo] Mais Educação. Aqui, começamos em setembro de 2014 com esse projeto. Quando eu vim para a secretaria, só tinha quatro unidades escolares que desenvolviam o programa no município, que eram quatro unidades rurais. E foi em 2016 que eu convenci o secretário da época a trabalhar com todas as escolas possíveis, já no Mais Educação. E então trabalhamos com 28 escolas dentro do programa. Isso, em 2016 para 2017.

[...] O MEC antes só tinha disponibilizado para gente as quatro escolas rurais, só em 2016 é que eles abrem a condição de ter a adesão de mais escolas. Como eu, desde 2011, estava lá em Campinas e sabia de todas as alterações e de todos os benefícios que o programa trazia para as escolas, principalmente financeiro, né, que acaba dando uma determinada autonomia para o diretor, para a comunidade, nas aquisições de materiais e de tudo, que são tão parcos aqui no estado de São Paulo e acho que no Brasil inteiro deve ser até pior do que aqui. Eu sugeri que desse uma forçada, uma espécie de obrigada aos diretores em aderirem, que não bastaria somente a secretaria aderir se as escolas não fizessem também adesão. Então o secretário da época publicou uma espécie de portaria dizendo que os diretores tinham que entrar lá [no sistema do MEC] e fazer e que não tinha escolha, que era uma determinação da secretaria municipal enquanto política.

E daí os diretores fizeram, alguns meio contrariados, porque ouviam os diretores daquelas quatro escolas dizerem que era difícil, dá trabalho. E dá mesmo, mas os benefícios eram muito grandes. Esse sistema que o FNDE propôs de prestação de contas, igual ao PDDE, tem que ter três orçamentos, ele para a direção da escola, é muito burocrático. Para as regras da secretaria, ele é até muito simples, porque dispensa licitação, dispensa pregão, mas [o diretor] ele tem que fazer a prestação, tem que ter mais uma pessoa na escola para fazer adequação, pintura, parte elétrica, é gente estranha que é voluntária dentro da escola, é registro, é fazer cheque, acompanhar extrato [bancário], é juntar as notas e os documentos físicos das prestações de contas. Os diretores aqui não estão acostumados. O PDDE era R\$ 1.500, R\$ 3.000 por ano, quando chegou o Mais Educação, teve escola que recebeu R\$ 80 mil, R\$ 100 mil em um ano. Isso deixou eles bastante assustados porque é muito dinheiro para quem nunca teve nada, entende?

Em Campinas, eu já estava acostumado.

Esse projeto de análise de prestação de contas na secretaria de Valinhos já existia antes de você participar?

Não. Foi um caso a parte, eu estava com um problema de saúde, trouxe o atestado mas vim falar [na secretaria] que eu não queria ficar afastado, mas eu não poderia voltar para a sala de aula. Como eu tenho *know-how* de prestação de contas de quase 20 anos, eu fiz um projeto para ingressar com isso porque não tinha ninguém que fizesse isso na secretaria. Foi um acaso, a necessidade e a ocasião.

Na rede de Valinhos, já tinha atividade de contraturno ou experiência de tempo integral anterior ao Mais Educação?

Não, de forma oficial, não. O que tem no município são programas da secretaria de Cultura e de Esportes em que nossos alunos vão lá fazer atividades fora do horário de escola, mas não tem nenhum cunho pedagógico voltado para a secretaria de Educação. É uma proposta mais que política do que educacional. Não tem nada a ver com a escola.

Teve parceria da secretaria municipal de educação com as de cultura e esporte para o Mais Educação?

Teve, é verdade. Mas acabou quando a cidade deixou de receber dinheiro do governo federal. Em 2018, nenhuma escola recebeu.

[...] Apesar de escolas ainda terem saldo do programa, os diretores consideraram que não tinha o suficiente para continuar o programa, contratar voluntários e tudo. Tem uma resolução do PDDE que permitiu usar o saldo do Mais Educação [e do Novo Mais Educação] como dinheiro do PDDE Básico, então foi essa a opção das escolas aqui.

Antes, a parceria com as secretarias funcionava assim. A questão de esportes, por exemplo, tinha lá o professor da secretaria de Esportes que ia dar as atividades esportivas no contraturno das escolas e todos os materiais esportivos eram financiados com os recursos do PDDE. Então, por exemplo, desde aquele blusão do judô até tatame, tudo, o transporte para os campeonatos que eles iam, tudo era bancado com esses recursos. O dinheiro do custeio, toda a infraestrutura era com recursos do PDDE.

E isso sem o dinheiro do PDDE Integral, foi parado?

Foi porque daí não tinha mais como bancar, né. A secretaria municipal não tinha recursos....

Desde a criação desse projeto na secretaria, em fim de 2014, qual o papel da secretaria em relação ao Mais Educação?

É orientação e consultoria. Saber as resoluções do MEC, do FNDE, passar para as escolas tudo mastigado. Depois na execução, [explicações de] como contratar as pessoas, como pagar, como registrar isso no sistema. Toda a parte mais voltada para registro, eu auxiliava as escolas. Uma consultoria mesmo, o que eu posso comprar, o que eu não posso, como registro, essas coisas. E depois os diretores entregavam aqui a prestação, eu fazia os apontamentos de possíveis pendências, devolvia para as escolas, e depois de tudo organizado, eu digitava para o FNDE.

Fonte: Elaboração própria.

5.2.2.2 Estruturação do Mais Educação

No município de Valinhos, o programa Mais Educação é implantado a partir de quatro unidades escolares rurais selecionadas pelo Ministério da Educação para participar do programa entre 2013 e 2014. A inserção do programa federal de transferência condicionada na rede é contemporânea ao início das matrículas de tempo integral declaradas no Censo Escolar a partir de 2014.

O quadro resumo abaixo sintetiza a experiência de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental em Valinhos. As informações estão divididas entre dados da rede escolar, adesão e estruturação do Mais Educação na rede municipal, a experiência pregressa do município, participação no Comitê Territorial e institucionalização do tempo integral em leis, decretos ou em setor dedicado à modalidade na secretaria municipal. Os dados foram coletados nas entrevistas, na base de dados criada para esta pesquisa e em análise documental de informações do site da prefeitura de Valinhos e do Plano Municipal de Educação.

Tabela 16 - Quadro resumo de jornada ampliada nos anos iniciais do fundamental em Valinhos

VALINHOS		tipologia
População	122.163	VI
Arrecadação per capita 2016	R\$ 4.151,08	3° quartil SP
REDE		
escolas de fund 1	39	
alunos de ensino fundamental 1	5.105	
	Matrículas	Escolas (%)
Matrículas em tempo integral em 2011	0	0

Matrículas em tempo integral em 2015	152	2,89%
Matrículas em tempo integral em 2016	88	1,72%
ARRANJOS DO MAIS EDUCAÇÃO		
Adesão no Mais Educação	2013	
Abrangência do Mais Educação em 2015	4 escolas	10,25%
Coordenador do PME na secretaria	não, até setembro de 2014	
Parcerias com outras secretarias para o Mais Educação? Quais?	sim	Com Cultura e Turismo e Esporte e Lazer
TRAJETÓRIA		
Tinha atividades complementares na escola	não	
Tinha experiência com tempo integral anterior ao Mais Educação	não	
Parcerias com outras secretarias anteriores ao Mais Educação? Como	sim, para ações pontuais	Eventos da secretaria de Cultura e Turismo nas escolas e organização pontual de campeonatos pela secretaria de Esporte e Lazer
COMITÊ TERRITORIAL		
Adesão ao Comitê	2014	
Participantes	coordenadores do Mais Educação das escolas	
Qual era a atuação?	ouvinte	
INSTITUCIONALIZAÇÃO		
Departamento específico para tempo integral	não	
PME com meta sobre educação de tempo integral	não	PME aprovado em 2015 não faz menção ao tempo integral
Portaria ou lei municipal sobre educação de tempo integral	não	

Portaria ou lei municipal sobre carreira e/ou atuação de docentes de tempo integral	não	
---	-----	--

Fonte: Elaboração própria.

O Mais Educação é introduzido na rede de Valinhos em maio de 2013 em uma unidade rural com baixo desempenho no IDEB em 2011 e que atende alunos do ensino fundamental 1 e 2. A experiência piloto acontece na escola EMEB Dona Carolina de Oliveira Sigrist. Para dar início às atividades, a direção da escola estabelece uma parceria com as secretarias de Cultura e Turismo e de Esporte e Lazer da cidade. As duas secretarias tinham monitores contratados para ministrar aulas em seus espaços, no entanto, como apontam os gestores V1 e V2, eram subutilizados pela baixa participação da população. A parceria cedia, então, monitores para oferecerem as aulas dentro da escola, como contrapartida a escola, com os recursos do PDDE Integral, comprava os materiais necessários, como bolas, roupas, tintas etc.

O acordo leva monitores do Centro Cultural Vicente Musselli, ligado à pasta de Cultura, para dentro da escola com atividades de música, teatro e dança. Os monitores da Secretaria de Esportes ministravam aulas de handebol, karatê, tênis de mesa, atletismo, capoeira, basquete e taekwondo. Além disso, os recursos do PME eram usados ainda para o pagamento de outros monitores voluntários para atividades de acompanhamento pedagógico, artesanato, entre outras apontadas no plano de execução da escola apresentado ao MEC.

Em 2014, o programa é ampliado para outras três escolas que aderem ao PME por orientação da secretaria municipal, que neste momento articula o mesmo modelo de parceria com as secretarias de Cultura e de Esporte. Apesar do arranjo com as secretarias ser feito por intermédio da secretaria de educação, não há no órgão central um técnico designado para a articulação do programa, esse trabalho é adicionado às incumbências de um dos responsáveis do departamento pedagógico, mas, na prática, a secretaria não faz o papel de articulação no cotidiano da parceria, segundo os três gestores entrevistados. A organização é feita pelos coordenadores do programa nas escolas diretamente com os responsáveis pelos monitores do Centro Cultural e com a área de projetos da Secretaria de Esportes.

Assim, as unidades escolares são responsáveis pelo planejamento das atividades, seleção de monitores voluntários, articulação com os monitores de cultura e de esporte, compra de materiais e prestação de contas ao FNDE. Neste momento, a secretaria municipal de Valinhos não tem um técnico responsável por convênios ou programas do MEC, e os coordenadores do Mais Educação vão buscar assistência técnica para decisão sobre gastos e prestação de contas com o Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC.

Soube do comitê territorial por uma professora de uma escola que tinha educação de tempo integral em Campinas, um contato pessoal meu e da direção [da escola], e ela me contou que tinha essas reuniões [do Comitê Metropolitano], me deu o calendário. A gente precisava de informação e a secretaria municipal não conhecia as coisas para nos ajudar (GESTOR V1).

Era complicado porque a gente vinha da reunião e falava com a secretaria [municipal] de educação, e a secretaria não sabia. Então, às vezes a secretaria até passava uma orientação diferente, errada, porque eles não iam na reunião do Comitê. Então, foi muito difícil, a gente teve que aprender na marra (GESTOR V2).

Em 2014, as reuniões do comitê são frequentadas apenas por coordenadores do programa nas escolas e de maneira intermitente, pois a secretaria municipal não apoia a participação, oferecendo transporte, por exemplo. Só a partir de 2015, com a criação de um cargo na secretaria responsável pela execução e acompanhamento dos convênios com o ministério no final de 2014, que representantes da secretaria passam a participar das reuniões do comitê e apoiar o deslocamento de coordenadores do programa nas escolas para as reuniões do comitê territorial.

Com o atraso dos repasses federais e sem edital lançado em 2015, as atividades desenvolvidas no contraturno são suspensas na maior parte das unidades em 2016. Algumas unidades que tinham dinheiro do PDDE em caixa conseguiram manter as aulas em parceria com os monitores contratados pelas secretarias de Cultura e de Esporte. Assim, em 2016 o número de matrículas de tempo integral cai para 88, 1,72% dos alunos do ensino fundamental 1 na rede. Entretanto, a parceria é interrompida quando acabam os recursos da transferência federal.

5.2.2.3 Institucionalização do tempo integral

No período estudado, a educação de tempo integral não ganhou institucionalidade no município. Não foram criadas regulamentação ou matriz curricular para a jornada ampliada do tempo integral nem foi criado um projeto próprio de implementação de jornada ampliada.

A parceria entre as secretarias de Cultura e Turismo e de Esportes e Lazer não é institucionalizada por decreto ou portaria e nem foi encontrado material institucional das secretarias sobre os termos de funcionamento dessa ação³⁸. O modelo de parceria que usa

³⁸ É significativa a falta de material institucional sobre o funcionamento do programa, indicando como a secretaria não tem participação ativa na implementação do PME. Os únicos textos encontrados tanto na página da prefeitura como na área dedicada à secretaria de educação são dois artigos sobre a inauguração da primeira escola com Mais Educação. O evento de “inauguração do tempo integral” acontece na escola em outubro de 2013, com a presença do prefeito à época, Clayton Machado (PSDB), e dos secretários de Educação e de Esporte e Lazer. Fora isso, há apenas material com entrevista de professores, sobre uma apresentação de coral e uma apresentação de filme, em que o Mais Educação é citado, mas não há material que descreva o trabalho, os termos, as escolas atendidas, regras para seleção de monitores ou apoio para a prestação de contas.

professores contratados pelo município poderia suprir a fragilidade do modelo de voluntariado previsto no Mais Educação, mas a falta de institucionalidade na parceria prejudica o cotidiano das atividades escolares. A falta de transporte para os monitores irem às escolas de tempo integral e reuniões marcadas na secretaria de origem do professor em horário em que ele deveria ministrar atividades em escolas são alguns dos problemas apontados pelos gestores.

A gente tinha muito mais tranquilidade com as atividades que eram pagas com a verba do Mais Educação. Tinha um compromisso mais firme, porque ganhavam por oficina realizada. No caso da parceria, havia um problema de ausência de monitores. Os funcionários eram contratados da prefeitura, e a gente está em uma região afastada do município, então eles tinham de se deslocar até aqui. Alguns dependiam de transporte do município, que às vezes não vinha, não tava na hora, então a gente tinha problemas com ausência de monitores (GESTOR V1).

Vinha um professor de vôlei e vinha uma professora de futsal [da secretaria de Esportes], mas com eles tivemos muito problema de falta. Vira e mexe, eles ligavam avisando que tinham reunião na secretaria, reunião com a chefia. Só que os alunos estavam aqui, no período oposto à aula, e daí você faz o que com as crianças? Não foi uma coisa redondinha, não (GESTOR V2).

O resultado é que apesar dos profissionais contratados continuarem a trabalhar no município, assim que as escolas deixam de ter recursos para a compra de materiais e serviços para a continuidade das atividades, a parceria deixou de ser executada, e os profissionais voltaram a atender apenas nas unidades das secretarias de Cultura e de Esporte.

Outra marca de que o município não desenvolveu uma política própria de tempo integral é o fato do Plano Municipal de Educação, aprovado na Câmara de Vereadores em 2015, período ainda de vigência do Mais Educação, não trazer nenhuma menção ao tempo integral ou à ampliação de jornada escolar como diretriz ou meta da política educacional (VALINHOS, 2015). O único trecho do plano municipal que menciona atividades além da jornada escolar diz que é objetivo promover, em parceria com as secretarias de cultura e esporte do município, “a ampliação de atividades extraclasse nas áreas de teatro, música, dança, prática desportiva e atividades de recreação no contraturno” (VALINHOS, 2015, p. 21). No entanto, não estabelece qual o número de alunos atendidos em 2015 e nem qualquer indicador de meta de atendimento no período de dez anos. A falta de indicadores e metas, inclusive, foi apontada como um problema pela Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino do MEC. O município deverá fazer a revisão do seu plano, mas o processo de revisão ainda não tinha tido início até novembro de 2018, segundo o gestor V3.

Outro ponto de destaque em relação à fragilidade administrativa do município para articular a transferência federal é a falta de um técnico responsável pelo suporte de convênios da secretaria ou das escolas com o MEC até o final de 2014. Esse cargo é criado apenas em

setembro de 2014, quando um profissional da rede municipal que tinha experiência de prestação de contas como diretor de escola em Campinas apresenta um projeto de trabalho como assistente técnico para a secretaria – o projeto nasce da impossibilidade do profissional em trabalhar dentro da sala de aula após um problema de saúde. Com a criação do cargo na secretaria, é esse profissional quem passa a centralizar informações de adesão e prestação de contas sobre as quatro modalidades do PDDE, o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), o Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar, o Programa Nacional de Informática na Educação, entre outros.

O profissional V3 destaca a dificuldade enfrentada para comunicação com os órgãos centrais do MEC e a importância do Comitê Metropolitano como mediador.

Brasília nunca foi acessível. Por mais que tentássemos pelo Fale Conosco ou pelo telefone 0800 ou direto na SEB [Secretaria de Educação Básica], era difícil conseguir algo e quando tinha resposta, era muito genérica. (...) Então o Comitê [Territorial] servia muito de ponte, quando tentávamos pelo Comitê, a resposta vinha sempre e era melhor, mais clara, considerando as nossas especificidades (GESTOR V3).

Não obstante o papel de orientação do Comitê Territorial e intermediação com o FNDE, Valinhos deixou de enviar representantes às reuniões do Comitê assim que deixou de ser contemplado pelo programa Novo Mais Educação, ao final de 2017. As reuniões não são consideradas prioridade da secretaria.

5.2.3 Vinhedo

Com o território contíguo a Valinhos, o município de Vinhedo tem 73,8 mil habitantes e fica a 79 km da cidade de São Paulo (IBGE, 2016). O município de médio porte é o nono em população na região metropolitana de Campinas e a 106º no estado de São Paulo. A receita orçamentária municipal per capita, em 2016, foi de R\$ 5.409,57, o que coloca Vinhedo entre os 25% municípios com maior capacidade fiscal do estado de São Paulo – a arrecadação per capita média dos municípios paulistas neste ano foi de R\$ 3.908,59 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2016).

Os anos iniciais do ensino fundamental em Vinhedo estão concentrados na rede municipal que atende a 3.551 alunos, em suas nove escolas, das quais apenas uma unidade é rural. O Mais Educação começou a ser implementado no município em 2012, em apenas uma escola da rede, que tinha tido um desempenho baixo no IDEB de 2011. No ano seguinte, o programa é expandido para outras escolas. Só em 2014, as nove escolas da rede no ensino fundamental 1 passam a participar do programa. Em 2015 e 2016, 97,5% das matrículas dos

anos iniciais são declaradas como de tempo integral, apenas os alunos da escola rural são declarados como de tempo parcial.

Para a execução do Mais Educação e ampliação da jornada nas escolas, a secretaria municipal de Educação estabeleceu uma parceria com as secretarias de Cultura e Turismo e de Esporte e Lazer, que ofereciam professores e oficinairos contratados pelo município. O dinheiro do PME era, então, utilizado para comprar materiais e pagar outros monitores.

Logo no princípio da adesão ao Mais Educação, coordenadores do programa nas primeiras unidades participantes pediram para integrar o comitê territorial de educação integral em Campinas em busca de assistência técnica e pedagógica. O município foi oficialmente aceito no comitê em 2012, quando passa a se chamar Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC (CAMPINAS, 2012).

Em 2014, quando todas as unidades da rede municipal são atendidas, a secretaria passa a ter dois profissionais trabalhando na coordenação central do PME, além dos coordenadores do programa dentro das escolas. No ano seguinte, a Câmara de Vereadores de Vinhedo aprova um plano municipal de educação com uma meta mais ousada de oferta de tempo integral que a do governo federal. Sua inclusão no plano municipal indica a adoção local da política educacional.

5.2.3.1 Análise das entrevistas com gestores de educação de Vinhedo

O gestor V4 trabalhou na coordenação do Programa Mais Educação em escola da rede municipal de Vinhedo e depois passou a ser coordenador central do programa na secretaria municipal de Educação a partir de 2015, e participou do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC de 2012 a 2017. A entrevista foi concedida na secretaria municipal de Educação de Vinhedo, e a conversa durou 1h15.

Tabela 17 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V4

Como foi que aconteceu a primeira adesão ao Mais Educação?
Soubemos quando o dinheiro já estava na conta, por isso que deu desespero na época. O valor era muito bom, era um montante ótimo, veio para todos os alunos da escola. Era uma escola de quase 1.000 alunos.
Daí a pessoa aqui da secretaria que era responsável pelos programas foi entender, descobriu que tinha sido feita uma adesão automática por conta das notas da escola. E aí começamos a acompanhar, a nos integrar, porque a Undime-SP também fazia algumas formações, e foi assim que conhecemos o Comitê Metropolitano, e daí acalmou.
Uma pessoa do Comitê veio dar a formação deu toda uma consultoria para gente do que poderia ser gasto com esse dinheiro, como era a prestação de contas, qual a documentação que precisaria existir. Daí a gente aprendeu. Tanto que o dinheiro veio no final de 2012 e nós começamos só em março de 2013, porque é verba pública, tem que fazer direitinho.

Não houve uma comunicação da secretaria municipal ou do MEC antes disso? Vocês só souberam pelo recurso?
A gente viu o dinheiro no extrato do banco, porque nem era em uma época que esperávamos receber dinheiro.
Depois disso, a gente foi acompanhando, a gente já sabia que seria possível a inclusão de outras [escolas]. Fomos acompanhando nas reuniões. E não fomos mais pegos de surpresa.
E qual era o papel da secretaria municipal? Tinha um responsável ou um setor para apoiar o programa dentro da secretaria?
Não, em 2015 eu vim para a secretaria fazer isso, quando todas as escolas foram contempladas. Mas em um primeiro momento, a gente se ajudava e o Comitê que ajudava bastante.
Para as atividades, tinha parceria com outras secretarias?
Sim, não tinha muita coisa, mas começamos a articulação com Cultura e Esporte. Por exemplo, a gente tem algumas escolas em que era muito forte o teatro. Então tínhamos alguns oficinairos que eram da Educação e alguns que eram da Cultura. Todo final de ano, a gente tem o Festevi, que é o Festival de Teatro de Vinhedo. Então existe uma parte desse festival que é só para as nossas escolas.
A fanfarra a gente sempre teve em Vinhedo, com o pessoal da Cultura. E tinha a fanfarra municipal, que quem queria participar, ia até lá.
Daí nós ampliamos isso com o Mais Educação, porque daí nós conseguimos comprar instrumento, a coisa ficou um pouco diferente.

Fonte: Elaboração própria.

O gestor V5 trabalha na secretaria municipal de Vinhedo na coordenação pedagógica e no apoio ao Mais Educação desde o final de 2012. O gestor participou de reuniões do Comitê Metropolitano de Educação Integral de 2012 a 2017. A entrevista, de 38 min, foi concedida na secretaria municipal de Vinhedo.

Tabela 18 - Transcrição dos principais trechos da entrevista com gestor V5

Como foi a adesão ao programa Mais Educação?
O governo (federal) ofereceu a oportunidade, e nós inscrevemos todas as escolas possíveis para fazer parte do programa.
Assim, a princípio, as informações sempre vem incompletas, e na medida que você vai vivenciando é que as coisas vão aparecendo. Muitas dúvidas, e vai se vivenciando o projeto e percebendo as magnitudes dele e as limitações dele.
Eu fui para o Comitê por conta disso. Na época, Campinas já tinha uma experiência maior, de mais tempo, e eles lá têm uma estrutura montada, até hoje, que dá um suporte mais técnico para essas dúvidas.
Qual era o papel da secretaria municipal neste primeiro momento?
Tinha uma outra coordenadora, que tentava dar suporte, mas ela não tinha tantas informações. Existia também um contato com o órgão competente em Brasília. O pessoal do Comitê que tinha muito mais experiência ajudava bastante. Não estávamos no nível que estamos hoje.
O apoio sempre existiu, primeiro de maneira mais acanhada, e depois foi melhorando. Sempre teve um coordenador do projeto na secretaria, mas sempre acumulando a função com outras atividades.
Eu tinha uma função mais burocrática, de compilar informações, dar suporte. A prestação de contas tem muito detalhe técnico, legal, que você precisa estar atento para não ficar vulnerável a alguma fiscalização. E é algo que

<p>é mesmo maçante, muita coisa, muito detalhe. Tem que estar dentro dos parâmetros se não você corre o risco de não receber verbas...</p>
<p>Em 2015, quando não há edital do Mais Educação, qual foi a orientação dada pela secretaria?</p>
<p>Ela vem truncada, às vezes é prometida, e depois reprogramada, então você não pode contar com aquilo naquele momento.</p> <p>Pensamos que só dava trabalhar a partir do momento que você tem o dinheiro mesmo. E então, programar [as atividades] em função daquilo que já está no banco. Não pensar no que poderá vir, claro, planejar, mas sem gastar o dinheiro antes que ele chegasse.</p> <p>A orientação que demos às escolas era de se gastar só aquilo que se tem, e tem aí um excedente do ano anterior, reprograma e faz só aquilo que dá para fazer.</p> <p>[...] Porque o recurso que temos nas escolas não é muito, não dá para fazer dívida sem ter o dinheiro federal já na conta.</p>
<p>Qual o papel do Comitê?</p>
<p>Vejo como um suporte técnico e um momento de tirar dúvidas, de mostrar as experiências, o que deu certo e o que não deu. Muita coisa que falávamos, tinha dúvidas, mas não tinha solução.</p> <p>Para resolver coisas que o município não conseguia resolver sozinho, ou então que já conseguiu resolver, mas tem uma outra solução melhor, que demanda menos tempo, menos dinheiro.</p> <p>Dúvidas de gasto que a legislação não deixa claro, então, por exemplo, o que é custeio e o que é capital, com o que podemos usar. Campinas, que tem mais experiência, tem mais clareza e usamos os mesmos parâmetros que eles.</p>

Fonte: Elaboração própria.

5.2.3.2 Estruturação do Mais Educação em Vinhedo

Vinhedo passou a fazer parte do programa Mais Educação em 2012, quando uma das escolas da rede é contemplada pelas transferências voluntárias. A despeito das regras do programa preverem adesão da secretaria municipal ao programa, seguida de adesão da unidade escolar e envio de plano de trabalho para aprovação do MEC (MEC, 2011b), o gestor V4 afirma que as primeiras escolas selecionadas em 2012 souberam da adesão automática da unidade quando o dinheiro federal já estava na conta bancária da unidade executora.

A fala corrobora com outras já feitas por gestores em reuniões de comitê territorial de que participei, tanto na região metropolitana de Campinas quanto em duas reuniões do Comitê Territorial da Bahia, apontando que a prática de adesão não seguia necessariamente a lógica administrativa prevista nos manuais do programa. O dinheiro enviado diretamente para a conta da escola pressionou a direção da unidade escolar a procurar a secretaria municipal e o MEC para executar o programa federal que, até então, não era conhecido pelos gestores do município.

A partir dessa primeira unidade, a direção escolar busca associação com o comitê territorial de Campinas que, neste momento, servia apenas àquele município. Os gestores de Campinas dão a assistência técnica necessária para a implementação do programa.

A tabela 19 sintetiza as informações sobre a rede, a implementação do Mais Educação, a trajetória do tempo integral no município e a institucionalização do tempo integral nos anos iniciais em leis e decretos de Vinhedo.

Tabela 19 - Quadro resumo da jornada ampliada nos anos iniciais do fundamental em Vinhedo

VINHEDO		
População	73.855	V
Arrecadação per capita 2016	5.409,57	4º quartil SP
Rede		
escolas fund 1	9	
alunos de ensino fundamental 1	3.551	
	Matrículas	
Matrículas em tempo integral em 2011	0	0,00%
Matrículas em tempo integral em 2015	3.382	97,46%
Matrículas em tempo integral em 2016	3.475	97,86%
ARRANJOS DO MAIS EDUCAÇÃO		
Adesão no Mais Educação	2012	
Abrangência do Mais Educação em 2015	100% da rede	
Coordenador do PME na secretaria	sim	
Existe setor de tempo integral	não	
Existe setor da secretaria de programas do MEC	sim	funcionário destacado
Parcerias com outras secretarias para o Mais Educação? Quais?	sim	Secretaria de Cultura e Turismo e do Esporte e Lazer ofereciam professores
Parcerias com ONGs para o Mais Educação?	não	
TRAJETÓRIA		
Tinha atividades complementares na escola	não	
Tinha experiência com tempo integral anterior ao Mais Educação	não	
Parcerias com outras secretarias anteriores ao Mais Educação? Como	sim	atividades extras, como fanfarra e teatro, oferecidas em algumas unidades
Parcerias com ONGs anteriores ao Mais Educação para atividades complementares	não	

COMITÊ TERRITORIAL		
Adesão ao Comitê	2012	
Participantes	representantes da secretaria municipal e coordenadores do PME nas escolas	
Qual era a atuação?	Sede do Comitê a partir de 2016	
INSTITUCIONALIZAÇÃO		
Departamento específico para tempo integral	não	
PME com meta sobre educação de tempo integral	sim	50% das matrículas em 75% das escolas públicas
Portaria ou lei municipal sobre educação de tempo integral	não	
Portaria ou lei municipal sobre carreira e/ou atuação de docentes de tempo integral	não	

Fonte: Elaboração própria.

A execução do programa em Vinhedo foi estruturada com coordenadores do programa nas escolas, técnicos responsáveis pelo programa na secretaria municipal, parceria com as secretarias de Cultura e Turismo e de Esporte e Lazer e apoio do comitê territorial.

As unidades escolares eram responsáveis pela elaboração do plano de atividades a partir dos interesses dos alunos e capacidade de oferta. Para isso, a Secretaria Municipal de Educação oferecia o número de professores e as atividades que poderiam ser ofertadas pela parceria com as outras secretarias, como teatro, música e esportes. As escolas selecionavam monitores voluntários para a oferta de outras atividades.

O grupo de monitores da secretaria de Cultura e da de Esporte era formado por professores concursados pela pasta e também prestadores de serviços, que seguiam o regramento e os valores dos editais de contratação de cada uma das pastas. Já os monitores contratados pelo Mais Educação tinham de seguir as regras federais, com número de turmas máximo e valor estipulado para uma relação de voluntariado, o que causa uma diferenciação de remuneração entre os educadores responsáveis pelo Mais Educação. Os voluntários recebem menos que os monitores contratados pela prefeitura municipal.

Em uma rede pequena, de apenas nove escolas, a organização central permite articulação de recursos financeiros e humanos de diferentes origens para a oferta da jornada ampliada nas unidades escolares.

Em 2015, o dinheiro [do Mais Educação] não veio. A gente já tinha começado uma parceria com a secretaria de Esporte e com a secretaria de Cultura, justamente para isso. Então parte era o Mais Educação quem pagava, com o dinheiro que as escolas já tinham recebido em 2014, quem trazia os oficinairos, monitores ou professores era a Cultura e o Esporte. E algumas coisas, a secretaria da educação também pagava (GESTOR V4).

A prestação de contas do gasto dos recursos do Mais Educação é feita pelas unidades escolares, com suporte de um funcionário da secretaria municipal, responsável por avaliar todas as prestações antes de seu envio para o FNDE. Este técnico também participava do comitê territorial.

O comitê era usado para assistência técnica, para troca de experiências e trocas pedagógicas e também como órgão interlocutor com a União. Os gestores lembram que foi pela intermediação com o Comitê que conseguiram alterações de regras de utilização dos recursos, como a possibilidade de usar restos do PDDE Integral para outros programas do PDDE, como o de reformas de espaço – a resolução do FNDE com a alteração foi publicada em 2016 –, e regras de contabilização de atividades no Censo Escolar, do Inep.

Na hora de fazer a declaração das atividades de contraturno para o Inep, não tinha onde declarar as atividades de contraturno pagas pela Secretaria da Cultura. Para mim, elas eram atividades de contraturno nas escolas, mas não eram pagas pelo Mais Educação. E não tinha onde colocar. Mas como é que eu ia declarar as atividades escolares e não incluir essas? Então eles mudaram isso (GESTOR V4).

Essa alteração é fundamental para que a partir de 2015 as escolas municipais de Vinhedo declarem suas matrículas no Censo Escolar como de tempo integral e, assim, recebam o repasse do Fundeb com valor majorado. Essa diferença é usada para pagar horas suplementares aos professores da secretaria de educação nessas unidades escolares.

A jornada básica dos docentes na rede municipal, que estão sob o regime da CLT, é de 30 horas semanais, com a possibilidade de trabalhar até 51 horas com remuneração de horas extras. A ampliação de jornada desses professores serve tanto para a acomodação de projetos de contraturno como para o acompanhamento pedagógico ou o estudo para olimpíadas escolares, mas também planejamento pedagógico para criar a interlocução entre as atividades do contraturno e as atividades curriculares.

No momento de atrasos e interrupção de repasses do Mais Educação, a secretaria orientou a reprogramação do saldo de recursos de anos anteriores para continuar atividades em anos seguintes e replanejar as atividades conforme o dinheiro em caixa.

A orientação que demos às escolas era de se gastar só aquilo que se tem, e tem aí um excedente do ano anterior, reprograma e faz só aquilo que dá para fazer. (...) Porque o recurso que temos nas escolas não é muito, não dá para fazer dívida sem ter o dinheiro federal já na conta (GESTOR V5).

É relevante também o fato, destacado pelo gestor V4, de que as unidades de Vinhedo não garantiam jornada de sete horas diárias para todos os alunos. As escolas ofereciam, na verdade, atividades complementares abertas aos estudantes interessados em número equivalente a 35 horas semanais, sendo algumas delas oferecidas aos sábados e domingos. O entendimento faz parte das orientações dadas pelo Inep para o preenchimento do Censo (INEP, 2016b).

Todo dia tinha atividades. Embora não fosse obrigatório para todos os alunos, a gente tinha atividades em todo o período. Nós entendemos pela documentação, que dizia que se as ofertas de atividades da semana somadas e divididas pelos dias fossem equivalentes a 7 horas diárias, poderíamos ser contemplados [no Fundeb] com atividade de tempo integral (GESTOR V4).

5.2.3.3 Institucionalização da educação de tempo integral

No período de estudo, o tempo integral é institucionalizado no município de duas maneiras: a construção da parceria entre três secretarias com o objetivo de ofertar novas atividades educacionais dentro da escola e a aprovação de um plano municipal de educação com meta de tempo integral.

A organização intersetorial, como a encontrada em Vinhedo, era estimulada pelos enunciados do Programa Mais Educação (PARENTE, 2017c). No caso de Vinhedo, a parceria entre as três secretarias envolve os responsáveis pelas pastas e não apenas um setor dentro da pasta, como acontecia em Valinhos. Assim, o grupo tem mais autonomia para tomar decisões sobre o emprego de recursos municipais. Com o fim do programa federal, o grupo repensou arranjos financeiros para manter, ainda que em parte, as atividades da jornada ampliada.

É uma conversa mesmo entre os secretários para saber o que dá para fazer. Como isso já tem há algum tempo, a gente já conseguiu organizar um pouco. O caso da fanfarra, a gente fazia pelo Mais Educação, mas agora que não veio o dinheiro, diminuiu o número de horas de trabalho. Mas a gente conseguiu passar por um processo de licitação para contratação dos monitores, e agora eles têm parte da jornada deles pagas pela Cultura. A gente tenta fazer outros arranjos para poder manter as atividades (GESTOR V4).

A manutenção do tempo integral na rede de Vinhedo é uma meta do município assumida em seu plano de educação, aprovado na Câmara de Vereadores em 2015 (VINHEDO, 2015). O plano traz como primeira meta oferecer o tempo integral para pelo menos 50% de seus alunos nas escolas públicas, em 75% das unidades escolares, até 2025. Os valores são mais ambiciosos do que aqueles do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), mas estão mais relacionados ao compromisso de manutenção da política educacional do que ao avanço dela, posto que os números municipais indicados no Censo já passavam dessas metas – ainda que, nas palavras dos gestores entrevistados, os alunos não fossem obrigados a cumprir a jornada de sete horas diárias.

A falta de espaço dentro das unidades escolares ou nas comunidades para atender a todos os estudantes a um só tempo foi um dos fatores apontados como limitador da oferta. No período estudado, houve readequação de espaços e algumas reformas menores dentro das unidades, mas o governo municipal não investiu em alterações arquitetônicas ou construção de novos espaços.

Além disso, o município em todo o período não criou uma matriz curricular para o tempo integral, constituindo um planejamento conjunto das atividades curriculares e de contraturno. Ainda que cada escola devesse ter um plano de atendimento e fazer a integração entre os conteúdos, não havia orientações da secretaria em busca de uma unidade de atendimento na rede.

Já fora do período de estudo deste trabalho, destaco a criação de novas redes intermunicipais de apoio técnico para programas federais. Vinhedo deixa de liderar o Comitê Metropolitano de Educação Integral em 2018 por não ter nenhuma de suas unidades contempladas pelo Novo Mais Educação, passando a coordenação para gestores do município de Sumaré, após eleição no comitê. No entanto, considerando que o espaço colegiado é importante para a troca de experiências e fortalecimento político, Vinhedo e outras equipes municipais que se articularam a partir do comitê metropolitano, do comitê paulista de educação integral e de eventos de educação de tempo integral decidem criar outra instância colegiada para apoio técnico intermunicipal.

A gente não está mais no programa Novo Mais Educação. Então fizemos uma nova eleição para o comitê de educação integral, mas a gente tem o Mais Alfabetização, Educação Conectada e o PDDE. Então decidimos montar um colegiado que é um outro grupo que abrange o território do Estado de São Paulo, para negociação, troca e para formação também. Por exemplo, nesta última quinta-feira a gente trouxe uma pessoa (de Campinas) para falar sobre prestação de contas. Tem uma pessoa que vai vir falar sobre a Base Nacional na nossa próxima reunião em Sumaré. Depois nós vamos ter alguém que vai vir falar um pouco sobre a parte de informatização da educação (GESTOR V4).

5.2.4 Papel do Comitê Metropolitano de Educação Integral da RMC

Em Campinas, o comitê de educação integral nasce como colegiado municipal para acompanhar a implementação do Mais Educação em 2010. Em decreto publicado no Diário Oficial do município, o comitê é definido como “órgão colegiado independente de caráter consultivo, fiscalizador e mobilizador instituído pela Secretaria Municipal de Educação” (CAMPINAS, 2010). O órgão é formalmente constituído por um membro do Departamento Pedagógico, um do Departamento Financeiro (Coordenação Setorial de Administração e Gerenciamento de Convênios), um membro da Coordenadoria Setorial de Arquitetura Escolar, um da Coordenadoria Setorial de Nutrição, três coordenadores do Mais Educação em escolas, três monitores do PME, três representantes dos pais de alunos ou alunos adultos dos Conselhos Escolares, coordenadores municipais do programa, um membro do Conselho Municipal de Educação, um do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (CAMPINAS, 2010).

A partir de 2012, o comitê local é procurado por representantes de escolas e de secretarias de educação de outros municípios em busca de assistência técnica. Com a entrada de novos participantes, em junho, é oficializada a criação do Comitê Metropolitano de Educação Integral da Região Metropolitana de Campinas em resolução da Secretaria de Educação de Campinas. Em 2016, o comitê agrega representantes de dez das 20 cidades da região metropolitana de Campinas (Campinas, Vinhedo, Capivari, Valinhos, Holambra, Hortolândia, Indaiatuba, Itatiba, Santa Bárbara D’Oeste, Santo Antônio de Posse e Sumaré), além de ter quatro municípios convidados: Campo Limpo Paulista, Taubaté, Quatá e Paranapanema.

O Comitê Metropolitano se reunia mensalmente em uma das cidades participantes. Fazem parte das reuniões coordenadores do programa em escolas, responsáveis pelo programa nas secretarias, técnicos financeiros, do setor de merenda e de arquitetura, sendo que o número de participantes por município varia conforme a demanda. No caso do comitê metropolitano de Campinas, não há a participação de representantes da rede estadual paulista, apesar de escolas estaduais da região metropolitana de Campinas receberem recursos do Mais Educação.

Convidamos várias vezes [representantes da secretaria estadual], inclusive as Diretorias Escolares [da região] foram convidadas a participar das reuniões. Sempre nas convocações [de eleições] eu fazia constar as representantes das DEs Campinas Leste e Campinas Oeste. Nós tivemos a participação uma vez de uma representante da Oeste, e nunca mais. Ela veio, passou o dia conosco, viu como funcionava e nunca mais (GESTOR C1).

Os encontros serviam para troca de experiências pedagógicas, administrativas e momentos de formação, com a participação também de convidados. Quando necessário, eram reunidas dúvidas ou reivindicações a serem enviadas ao MEC ou ao FNDE. A ação do Comitê Territorial junto ao FNDE e ao MEC, no caso da Região Metropolitana de Campinas, permite que flexibilização e alteração de regulação do PME e das condições para uso do dinheiro repassado pelo FNDE, permitindo negociação, evolução e ajustes, como podemos inferir das falas de diferentes gestores.

É um espaço de troca de experiências. Várias escolas apresentavam suas experiências, relatavam o que estava dando certo e o que não estava, e mostravam o resultado do programa. E além desse espaço de compartilhar, era um espaço de orientação, de discussão dessa liderança do projeto na escola (GESTOR V3).

Vejo como um suporte técnico e um momento de tirar dúvidas, de mostrar as experiências, o que deu certo e o que não deu. Para resolver coisas que o município não conseguia resolver sozinho, ou então que já conseguiu resolver, mas tem uma outra solução melhor, que demanda menos tempo, menos dinheiro (GESTOR V5).

Considero que o Comitê Territorial pode ser tido como um arranjo de cooperação intermunicipal bem como um arranjo de coordenação vertical, em que há troca de experiências e compartilhamento de recursos (técnicos) para o desenvolvimento da política local de ampliação de jornada nas redes municipais, funcionando assim como um arranjo de desenvolvimento de educação (ADE).

A resolução do Conselho Nacional de Educação publicada em 2012 sobre este tipo de arranjo define o ADE em seu primeiro artigo como um “instrumento de gestão pública para assegurar o direito à educação de qualidade em determinado território, bem como para contribuir na estruturação e aceleração de um sistema nacional de educação” (CNE/MEC, 2012). Assim, é um modelo de trabalho de rede, basicamente horizontal, em que municípios com proximidade geográfica e características sociais semelhantes buscam trocar experiências e solucionar conjuntamente dificuldades na política educacional, “trabalhando de forma articulada com estados e União, assim promovendo e valorizando a cultura do planejamento integrado e colaborativo no plano territorial” (ABRUCIO; RAMOS, 2012, p. 13).

Não se pode também esquecer que, na sua larga maioria, os Municípios sofrem com a ausência de quadros técnicos necessários à elaboração de projetos capazes de alavancar recursos para o financiamento da educação local, visando ao enfrentamento de uma oferta educacional de qualidade para todos (CNE/MEC, 2011, p. 7).

O arranjo de desenvolvimento de educação é visto como uma maneira de fortalecer a cooperação e o associativismo entre os entes para redução de desigualdades regionais e intermunicipais. Ao argumentar isso, a Resolução do CNE recorre ao art. 11 da LDB (BRASIL,

1996a). Além disso, o trabalho em rede é percebido por Grin e Abrucio como possibilidade para “fortalecer a troca de experiências e articulação de ações integradas” (GRIN; ABRUCIO, 2017a, p. 44).

Os ADEs não são, sem dúvida, uma panaceia para resolver os problemas da Educação brasileira. Mas se forem implantados com sucesso, poderão melhorar sensivelmente a colaboração federativa, um dos pontos mais frágeis de nosso sistema educacional (NOGUEIRA, 2013).

O caso do Comitê Territorial de Educação Integral da Região Metropolitana de Campinas é o de um associativismo territorial voltado para uma política pública bem específica. O sucesso dele como instância de negociação, e também como espaço de capacitação e trocas de experiência, parece apontar para um modelo de associação intermunicipal na educação que poderia ser extrapolado para mais áreas da política educacional, definindo metas conjuntas das redes, assim como prevê a resolução do CNE que define os arranjos de desenvolvimento de educação. A nova instância intermunicipal criada pelos municípios para assistência técnica mútua em relação aos programas do MEC, citada pelo gestor V4, apontam para o início da construção territorial de novos arranjos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transferências voluntárias condicionadas da União são um dos mecanismos usados pelo governo federal para coordenar políticas sociais nos entes subnacionais e foram a estratégia escolhida pelo MEC para indução do tempo integral no ensino fundamental nas redes municipais e estaduais, através do Programa Mais Educação. Analisar as condições locais em que a política federal é efetivamente implementada é um tema relevante no estudo da capacidade de coordenação em governos federativos (ABRUCIO, 2005; GRIN; ABRUCIO, 2017b; SOARES, 2012).

A análise do período de 2011 a 2016 sobre os anos iniciais do ensino fundamental nas redes municipais mostra que houve aumento de 12,28 pontos percentuais na taxa de municípios brasileiros com oferta de tempo integral em relação a 2011 (677 redes municipais a mais). E crescimento de 10,54 pontos percentuais no número de municípios acima da meta (586 a mais). Os dados indicam que a estratégia federal para indução foi mais bem-sucedida entre municípios com população entre 10 mil e 100 mil habitantes.

Os menores municípios, com até 10 mil habitantes, e que costumam ter as piores condições de administração, não foram alcançados na mesma proporção pela política educacional. Das 1.169 redes municipais que em nenhum momento ofertam o tempo integral no ensino fundamental 1, 847 municípios estão entre os municípios de até 10.000 habitantes. Esses pequenos municípios que não aderem à política de tempo integral se concentram em oito estados: Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Santa Catarina, Goiás e Piauí e Mato Grosso. O problema das transferências voluntárias que não atingem da mesma forma municípios menores já foi apontado por outros estudos (GRIN, 2016; LOBO; LUSTOSA; PAZ, 2018) e sugere a necessidade de um desenho diferencial para atender esse grupo de cidades.

Em relação à capacidade financeira dos municípios, esta pesquisa mostra que a receita orçamentária per capita da rede municipal é relevante no início do período estudado, mas perde sua influência conforme se amplia o programa de transferências do Mais Educação, indicando uma ação redistributiva da União que reduz a desigualdade de oferta do tempo integral de acordo com a receita orçamentária do município. Em 2011, são as redes mais pobres aquelas com o maior percentual de municípios entre os que não têm oferta de tempo integral, e os mais ricos têm a maior representação entre os com alta oferta de matrículas nesta modalidade (acima de 25% das matrículas do ensino fundamental 1). Os números de 2016 apontam para importante redução dessa diferença: quando os municípios mais pobres (1º quartil de receita orçamentária per capita) são o grupo com menor número de redes municipais sem oferta de tempo integral, os municípios mais ricos (4º quartil de receita orçamentária per capita) são aqueles em que há

o maior percentual de redes sem matrículas de tempo integral no fundamental 1. Quando olhamos as redes com oferta de tempo integral a mais de 25% das matrículas desta etapa de ensino em 2016, os mais pobres ainda são o grupo com menor prevalência, e os mais ricos, o grupo com maior prevalência. Contudo, a diferença é pequena, são 165 municípios de 1º quartil de receita orçamentária per capita com alta oferta de tempo integral frente a 186 municípios de 4º quartil. É interessante ainda notar que o grupo de pequenos municípios (até 10 mil habitantes) que não aderem à oferta de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental é majoritariamente formado pelos 25% de cidades com maior receita orçamentária per capita do país (442 de 847 estão no 4º quartil) e concentram-se em estados da região Sul e Centro-Oeste.

A evolução das matrículas por região mostra ainda que em 2016, com a interrupção do Mais Educação, houve retração no número de matrículas de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental nas redes municipais de todas as regiões. Contudo, o Nordeste permanece em 2016 à frente em matrículas municipais de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental, sendo a região com maior avanço na política no período. Nordeste e Norte são ainda as duas regiões com menor percentual de municípios que não adotam o tempo integral.

Dessa maneira, a pesquisa aponta que a política da jornada ampliada induzida no período de vigência do Mais Educação beneficiou de maneira privilegiada os municípios com menor receita orçamentária. No entanto, uma das limitações desta pesquisa é o curto período de análise da política de jornada ampliada, sobretudo após a interrupção dos repasses do Mais Educação, não sendo possível assim indicar qual a duração da política de tempo integral induzida em municípios mais pobres quando o governo federal deixa de enviar recursos ou muda as regras de adesão ao programa substituto. A pesquisa qualitativa com os municípios de Campinas, Valinhos e Vinhedo indica que resíduos dos recursos federais do programa transferidos nos anos anteriores foram usados para a manutenção das atividades complementares nos períodos de interrupção de recursos, como 2015 e 2016. A mesma estratégia pode ter sido adotada pelos municípios mais pobres, que mantiveram o tempo integral em 2016 se valendo de recursos reminiscentes, de forma que a modalidade deixe de ser oferecida aos estudantes do ensino fundamental 1 de municípios com menor receita orçamentária uma vez que não haja mais resíduos do financiamento federal.

O PDDE Educação Integral, mecanismo escolhido pelo governo federal para a implementação da ação estratégica de indução do tempo integral nas redes escolares, faz a transferência de recursos em uma relação entre unidade escolar e governo federal, intermediada pela secretaria responsável pela unidade no momento da adesão e da prestação de contas. O

estudo de caso das redes municipais de Campinas, Valinhos e Vinhedo e da atuação do Comitê Metropolitano de Educação Integral da Região Metropolitana de Campinas, apresentado no capítulo 5, indica a importância da ação das secretarias municipais para coordenar a execução do PME no sentido da criação de uma política permanente de educação de tempo integral na rede municipal.

Esta pesquisa sugere que a relação estabelecida pelo PDDE entre unidade escolar e Ministério da Educação, tendo a secretaria de educação ação necessária no controle do programa, mas não obrigatória na execução, é frágil para o estabelecimento e manutenção de política educacional no ente subnacional. O uso do voluntariado e do repasse de recursos direto para a unidade escolar agiliza a implementação das atividades escolares de contraturno na escola, mas a execução baseia-se em estruturas facilmente desmobilizadas em momentos de atraso de repasses ou, mais gravemente, de interrupção do programa. Como transferência federal voluntária, a estratégia de estímulo adotada sempre esteve suscetível a mudanças orçamentárias do governo federal ano a ano, pois não decorre de exigências legais, e, como recursos livres do orçamento federal, podem ser fortemente influenciados pelo contexto político de curto prazo. Dada a importância do tempo de implementação do programa como determinante para a continuidade do tempo integral, fica claro tanto nos estudos de caso como na análise de dados de todos os municípios que a interrupção das transferências do Programa Mais Educação entre o segundo semestre de 2014 e o início de 2016 fragilizou a capacidade de indução da política educacional nos municípios, sobretudo para aqueles que passam a receber recursos entre 2013 e 2014, quando o número de beneficiados cresce muito.

Nos casos de Campinas e Vinhedo, em que a secretaria municipal tem papel ativo na implementação do Mais Educação e do tempo integral, a ampliação da jornada foi efetivada na rede. A existência de profissionais contratados na monitoria das atividades, simultaneamente ao uso de trabalho dito voluntário, estabeleceu estruturas mais duradouras da política para os momentos em que o recurso atrasou ou deixou de vir. Nos dois casos, as transferências federais foram usadas no período como apoio para um modelo de execução adaptado às necessidades da rede local.

Em Campinas, o Mais Educação foi indutor do tempo integral e conseguiu mobilizar a secretaria municipal para a criação de um projeto próprio, no entanto, foi mantido por uma reorganização da secretaria, que criou um modelo baseado em professores contratados pela rede e sem o uso da verba do Mais Educação como fonte para o pagamento de profissionais. Vale salientar que as escolas que adotaram o tempo integral não deixaram de aderir ao PME, mas as atividades não estavam incluídas na matriz curricular da jornada de tempo integral, eram

consideradas projetos extras. É determinante neste caso também a existência de experiências anteriores que construíram unidades escolares maiores e com espaços diversos para as atividades que vão além da sala de aula, os recursos para esse tipo de construção não estavam previstos no PME nem foram disponibilizados pela secretaria municipal no período para obras de monta de ampliação de unidades.

O Mais Educação estimulava em seus manuais a coordenação horizontal de políticas dentro do município, e acontece, por exemplo, quando secretarias de esporte e cultura oferecem parcerias com as escolas para o desenvolvimento de parte das atividades em Vinhedo e Valinhos. No entanto, só no caso de Vinhedo, onde há atuação política da secretaria municipal de educação, a parceria continua a ser realizada mesmo nos períodos em que não chegam os recursos federais. Em Valinhos, onde a secretaria municipal agiu no controle da prestação de contas, mas não no arranjo intersecretorial e execução do Mais Educação, as atividades de jornada ampliada cessam assim que as unidades deixam de receber o apoio financeiro federal. Não foram levadas em conta, neste trabalho, afinidades partidárias entre o governo local e o federal, ou o ciclo de política local, com possível troca de mandatário nos municípios em 2016, mesmo ano de interrupção do programa. No entanto, o tema apareceu nas entrevistas com dois dos três gestores municipais da cidade de Valinhos.

Em relação à coordenação de informação e à capacitação administrativa dos municípios, dificultadas na implementação do programa como apontado por Lobo, Lustosa e Paz (2018), esta pesquisa mostra como a construção de um comitê intermunicipal de gestores da política educacional de tempo integral serviu para fortalecer a coordenação federativa, fornecer assistência técnica aos municípios menos capacitados, e também se oferecer como entidade de representação dos municípios diante dos entes federais na negociação do redesenho de normas do programa. Essa pesquisa defende que os comitês territoriais sejam considerados como arranjos de desenvolvimento de educação (ABRUCIO, 2012) e possam ser pensados como instâncias de gestão compulsórias em programas federais como o Mais Educação, criando assim um espaço para negociação do regime de colaboração. Nessa linha, é relevante o debate de que os arranjos territoriais, conforme o modelo adotado, possam ampliar as disparidades regionais e locais, conforme o desenvolvimento socioeconômico local (ARAÚJO, 2012). Contudo, considero que o estabelecimento de arranjos locais para a assistência técnica e como instância de representação municipal possa ser importante estratégia para fortalecer municípios com menos capacidades administrativas, técnicas e relacionais.

Ao longo deste trabalho, um objetivo secundário era sistematizar uma base de dados de implementação do Mais Educação e do tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental

para facilitar o esforço de futuros pesquisadores que queiram se debruçar sobre essa política educacional em nível federal. A base de dados está disponível na página <https://vincent-noel.fr/mais_educacao>.

*

Ficam aqui algumas ideias para futuros estudos que podem seguir alguns trilhos deixados por esta pesquisa.

A distribuição desigual dos municípios com ampla oferta de tempo integral no ensino fundamental 1 e municípios que não aderiram à política de jornada ampliada dentro dos estados sugere fatores intraestaduais que impactam na coordenação da política entre os menores municípios, assunto que merece novos estudos. Os três estados com maior crescimento em percentual de oferta de tempo integral foram Acre (50% das prefeituras – 11 – passaram a ofertar tempo integral no período, e 27,27% – 6 – a mais, acima da meta), Bahia (43,17% a mais de tempo integral – 180 –, 26,14% acima da meta – 109 municípios) e Piauí (aumento de 38,84% dos municípios com oferta de tempo integral e ampliação de 25,89% dos municípios – 58 – com tempo integral na meta ou acima dela). Na outra ponta, caiu o número de municípios com oferta de tempo integral entre 2011 e 2016 em Pernambuco (14 a menos, 7,61%), Mato Grosso do Sul (17 a menos, 21,19%) e Rio Grande do Norte (46 a menos, 27,54%). Esses casos podem ser campo fértil para futuras pesquisas e compreensão das atuações das secretarias estaduais e de outras entidades coordenadoras da política de tempo integral.

Em relação à adesão reduzida dos municípios de menor porte (até 10.000 habitantes) à política de educação de tempo integral nos anos iniciais do ensino fundamental, seria pertinente o exame detalhado da atuação de comitês territoriais nos estados onde parte importante dos pequenos municípios ficaram de fora da oferta de tempo integral no período, como Rio Grande do Sul e Minas Gerais.

A redução da oferta do tempo integral após a substituição do Mais Educação pelo Novo Mais Educação, programa com repasses menores e com menor número de escolas beneficiadas, dá sinais de que haverá dificuldade para que o país atinja a meta de 25% de suas matrículas públicas no tempo integral até 2024. O cenário deve se agravar com a vigência da Emenda Constitucional 95, que limita o gasto federal ao longo de 20 anos. Novos estudos sobre a continuidade da modalidade do tempo integral nas redes municipais neste novo contexto serão necessários.

REFERÊNCIAS

- ABDALLA, P. A. **O pós Fundeb no oferecimento de matrículas para a educação infantil no estado de São Paulo**. 2016. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista (Rio Claro).
- ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41–67, 2005.
- _____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, edição especial comemorativa, p. 67–86, 2007.
- _____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: UNESCO (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010. p. 39–70.
- _____. Associativismo territorial para a coordenação intergovernamental. In: ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N (Org.) **Regime de Colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ABRUCIO, F. L.; RAMOS, M. N. **Regime de Colaboração e associativismo territorial: Arranjos de Desenvolvimento da Educação**. São Paulo: Fundação Santillana, 2012.
- ADRIÃO, T.; PERONI, V. Implicações Do Programa Dinheiro Direto Na Escola Para a Gestão Da Escola Pública. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 98, p. 253–267, 2007.
- ALVES, V. B. Educação integral e escola de tempo integral no Brasil: uma análise do “programa Mais Educação”. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás (Goiânia).
- AMARAL SOBRINHO, J.; PARENTE, M. M. DE A. CAIC: Solução ou Problema: Texto para Discussão. Rio de Janeiro: Ipea, 1995.
- ANDRADE, A. B. T. DE. **O Programa Mais Educação e a Educação Integral no Âmbito Escolar: possibilidades ao debate**. 2015. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Metodista de Piracicaba (Piracicaba).
- ANDRADE, L. A. G. DE; SANTOS, M. L. O município na política brasileira: revisitando Coronelismo, enxada e voto. In: AVELAR, L.; CINTRA, A. O. (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung; Editora Unesp, 2015. p. 157–174.
- AQUINO, J. M. DE. **A ampliação da jornada escolar melhora o desempenho acadêmico dos estudantes?** Uma avaliação do programa Escola de Tempo Integral da rede pública do Estado de São Paulo. 2011. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo (Piracicaba).

ARAÚJO, G. DE. Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação. **RBPAE**, v. 28, n.2, p.515-531.

ARRETCHE, M. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111–141, 1999.

_____. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012.

_____. Quando instituições federativas fortalecem o governo central? In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. DE (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 65–90.

ARRETCHE, M.; MARQUES, E. Condicionantes Locais da Descentralização das Políticas de Saúde. In: HOCHMAN, G. (Org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 173–204.

BASSETTO, L. **Política e Organização da pré-escola na Secretaria Municipal de Educação de Campinas entre 1969 e 1988**. 2006. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas (Campinas).

BAUER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Tradução: Pedrinho A. Guareschi. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

BICHIR, R. M. **Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família**. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Rio de Janeiro).

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 1996a.

_____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 – Texto original. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília. 1996 b.

_____. Lei 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, parág. 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996c.

_____. Lei nº 9.608, de 18 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre o serviço voluntário e dá outras providências. Brasília, 1998.

_____. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 2001.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, 2007.

_____. Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010. Dispõe sobre o Programa Mais Educação. Brasília, 2010.

_____. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria. Brasília, 2011.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Brasília, 2014.

CAMPINAS. Resolução SME nº 18/2010, 12 de novembro de 2010. Aprova o Regimento do Comitê Municipal do Programa Mais Educação. **Diário Oficial do Município**. Campinas, 12.nov.2010.

_____. **Diretrizes Curriculares da Educação Básica para o Ensino Fundamental – Anos Iniciais: Um processo Contínuo de Reflexão e Ação**. Campinas: Secretaria Municipal de Educação, Departamento Pedagógico, 2012.

CAPELLA, A. C. N.; BRASIL, F. G. Agenda Governamental Brasileira: Uma análise das prioridades em políticas públicas no período de 2003 a 2014. In: 41º Encontro ANPOCS, 2017, Caxambu. Anais do 41 Encontro anual ANPOCS, 2017.

CAPUCHINHO, C.; CROZATTI, J. O Financiamento Dos Programas Federais Mais Educação e Novo Mais Educação Para Ampliação da Jornada Nas Escolas Públicas Brasileiras. **Agenda Política**, São Carlos, No Prelo.

CARLINI, H. A construção dos centros integrados em Americana e Santa Bárbara D’Oeste. In: MOLL, J. (Org.). **Caminhos da Educação Integral no Brasil: direito a outros tempos e espaços educativos**. Porto Alegre: Penso, 2012.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. D. R. **Custo Aluno Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Ação Educativa, 2007.

CAVALIERE, A. M. Quantidade e Racionalidade do Tempo de Escola : Debates no Brasil e no Mundo. **Teias**, v. ano 3, n. 6, p. 1–15, 2002a.

_____. Tempo de escola e qualidade na educação pública. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 1015–1035, 2007.

_____. Anísio Teixeira e a educação integral. **Paideia**, v. 20, n. 46, p. 249–259, 2010.

_____. V. Educação integral: uma nova identidade para a escola brasileira? **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 81, p. 247–270, 2002b.

CE DO SENADO. **Relatório nº 19 de 2015 da Comissão de Educação e Esporte do Senado Federal**. Brasília: Disponível em <<https://legis.senado.leg.br>>. Acesso em 18.set.2018.

CNE/MEC. **Parecer CNE/CEB nº9/2011**. Análise de proposta de fortalecimento e implementação do regime de colaboração mediante arranjos de desenvolvimento da educação.

_____. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação.

COELHO, D. B.; CAVALCANTE, P.; TURGEON, M. Mecanismos de difusão de políticas sociais no Brasil: uma análise do Programa Saúde da Família. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 145–165, 2016.

CORREIO POPULAR. O Vietcong já prepara sabotagens em cholon. **Correio Popular**, Campinas, 16 jul. 1968. Disponível em <http://correio.rac.com.br/mobile/materia_historico.php?id=576292>. Acesso em 21.dez.2018.

CRUZ, R. E. DA. **Pacto federativo e financiamento da Educação: a função supletiva e redistributiva da União: o FNDE em destaque**. 2009. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de São Paulo (São Paulo).

CRUZ, R. E. DA. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Fineduca - Revista de financiamento da Educação**, v. 2, n. 7, p. 1–15, 2012.

CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.**, v.29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez.2008.

DINIZ JÚNIOR, C. A.; MENEZES, J. S. S. **Comitês Territoriais de Educação Integral : construindo políticas e compartilhando responsabilidades**. I Seminário Internacional de Ciência Política. **Anais**..Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2015

DOURADO, L. F. Sistema Nacional de Educação, Federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 124, p. 761–785, 2013.

DRAIBE, S. M. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Sociais? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 4, p. 3–15, 1997.

EMPLASA. **Região Metropolitana de Campinas**. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMC#popupRMSP>>. Acesso em: 30 jan. 2019.

FARENZENA, N.; MARCHAND, P. S. Relações Intergovernamentais na Educação à Luz do Conceito de Regulação. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 150, p. 788–811, 2013.

FARENZENA, N.; VIEIRA, S. L. (Org.). **Custos e condições de qualidade da educação em escolas públicas: aportes de estudos regionais**. Brasília: INEP/MEC, 2005.

FIGUEIREDO FILHO, D. et al. O que fazer e o que não fazer com a regressão: pressupostos e aplicações do modelo linear de Mínimos Quadrados Ordinários. **Revista Política Hoje**, v. 20, n.1, P.44-99, 2011.

FNDE. Resolução nº 34 de 6 de setembro de 2013. 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. Brasília, 2013.

_____. Resolução nº 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. Brasília, 2014.

_____. Resolução nº 2, de 14 de abril de 2016. 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. Brasília, 2016.

_____. Resolução nº 5, de 25 de outubro de 2016. 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 Novo Mais Educação. Brasília, 2016 b.

_____. **Distribuição de recursos do Fundeb. Coordenação-Geral do Fundeb.** Brasília, 2018. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/distribuicao-de-recursos-do-fundeb>>. Acesso em 23.ago.2018.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. DE (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 361–386.

FULACHIO, S. V. **As Políticas de Educação da Infância no CEMEI do CAIC Professor Zeferino Vaz**. 2013. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas (Campinas).

GOMES, C.A. **Darcy Ribeiro**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Editora Massangana, 2010.

GOMES, D. A. P. **As consequências do Fundeb para a oferta da educação básica em dois municípios da Região Metropolitana de Campinas : análise das alterações na divisão de responsabilidades entre os entes federados (2005-2012)**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas (Campinas).

GOMES, S. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: Uma Revisão da Descentralização Pós-Fundef*. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 52, n. Rio de Janeiro, p. 659–690, 2009.

GONÇALVES, F. W. DE A. S.; LUZ, L. X.; CRUZ, R. E. DA. O Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) como política educacional do Estado. **Série-Estudos-Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, p. 127–142, 2004.

GONTIJO, J. G. L. **Relações intergovernamentais, federalismo e políticas públicas: decisões intergovernamentais verticais no âmbito das políticas de saúde e assistência social no Brasil**. 2015. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade Federal de Minas Gerais (Belo Horizonte).

GOUVEIA, A. B.; SOUZA, A. R. DE. A política de fundos em perspectiva histórica : mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb Andréa Barbosa Gouveia. **Em Aberto**, v. 28, p. 45–65, 2015.

GRIN, E. J. **Rotas Federativas para a Promoção de Capacidades Estatais Municipais: uma análise da experiência brasileira**. 2016. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Fundação Getúlio Vargas (São Paulo).

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. Inovação no associativismo territorial no Brasil : os Arranjos de Desenvolvimento da Educação. **Redes – Santa Cruz do Sul**, v. 22, set., p. 39–64, 2017a.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **O que dizer das capacidades estatais dos municípios brasileiros em um contexto de descentralização de políticas ?** XIII Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en entredicho. Volatilidad global, desigualdades persistentes y gobernabilidad democrática. **Anais**. Buenos Aires: Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, 2017b

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova [online]**, v. 58, p. 193–223, 2003.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic 2014)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____. **Estimativas de população enviadas ao TCU**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic 2017)**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INEP. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2010**. Brasília: INEP/MEC, 2011.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2011**. Brasília: INEP/MEC, 2012.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2012**. Brasília: INEP/MEC, 2013.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2013**. Brasília: INEP/MEC, 2014.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2014**. Brasília: INEP/MEC, 2015.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2015**. Brasília: INEP/MEC, 2016.

_____. **Sinopse Estatística Da Educação Básica 2016**. Brasília: INEP/MEC, 2017.

_____. **Sinopse Estatística Da Educação Básica 2017**. Brasília: INEP/MEC, 2018.

_____. **Sinopse Estatística Da Educação Básica 2018**. Brasília: INEP/MEC, 2019.

IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: república**. Brasília: Ipea, 2010. v. 1

KERSTENETZKY, C. L. Escola em tempo integral já: quando quantidade é qualidade. **Ciência Hoje**, v. 39, n. 231, p. 17–23, 2006.

_____. O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão. In: Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

KERSTENETZKY, C. L.; KERSTENETZKY, J. O Estado (de Bem-Estar Social) como ator do desenvolvimento: uma história das ideias. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 58, n. 3, p. 581–615, 2015.

KINGDON, J. W. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 2ª ed. Harlow: Pearson, 2014.

LASSANCE, A. Federalismo no Brasil: Trajetória Institucional e Alternativas para um Novo Patamar de Construção do Estado. In: MENDES, C. C.; LASSANCE, A.; LINHARES, P. DE T. F. (Org.). **Federalismo à Brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, 2012. p. 23–35.

LECLERC, G. DE F. E.; MOLL, J. Programa Mais Educação: avanços e desafios para uma estratégia indutora da Educação Integral e em tempo integral. **Educar em Revista**, v. 45, n. 45, p. 91–110, 2012.

_____. (Org). Políticas de educação integral em jornada ampliada. **Em aberto**, v. 25, n.88, jul/dez.2012.

LEITE, C. K. D. S.; FONSECA, F. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Impasses da descentralização pós-1988. **Organização & Sociedade**, v. 18, n. 56, p. 99–117, 2011.

LEITE, L. H. A. et al (Org). **Educação integral/Educação integrada e(m) tempo integral: concepções e práticas na educação brasileira**: mapeamento das experiências de jornada escolar ampliada no Brasil: estudo qualitativo. Brasília: MEC, [s.n.].

LIMA, L. D. de; QUEIROZ, L. F. N. de. O Processo de Descentralização e Regionalização do SUS no Contexto do Pacto pela Saúde. In: MACHADO, C. V. (Org.). **Políticas de Saúde: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

LOBO, C.; LUSTOSA, D.; PAZ, A. D. DA. Os desafios da descentralização e capacidade estatal no contexto do PDDE. In: XIMENES, D. DE A. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: questões sistêmicas, federativas e intersetoriais**. Brasília: ENAP, 2018. p. 125–171.

MACHADO, J. A. Padrões de Indução de Políticas Sociais por Meio de Transferências Intergovernamentais Condicionadas. **Teoria e Sociedade**, v. 22, n. 1, p. 191–218, 2014.

MAGALHÃES, M. G. P. DE L. P. M. **A descentralização de recursos federais no Programa Mais Educação**. 2016. Dissertação (Mestrado Profissional de Educação) - Universidade de Brasília (Brasília).

MARTINELLI, B. **Autonomia municipal na implementação de programas federais: análise da implementação do Programa Mais Educação/MEC na cidade de São Paulo**. 2017. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) - Universidade de São Paulo (São Paulo).

MAZDA, E.; BASSI, M. E. **Bicho de Sete Cabeças - para entender o financiamento da educação pública brasileira**. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

MEC et al. Portaria normativa interministerial nº 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. Brasília, 2007.

MEC. **O Plano de Desenvolvimento da Educação - Razões, Princípios E Programas**. Brasília: Ministério da Educação, 2008.

_____. **Educação Integral: Texto referência para o debate nacional**. Série Mais ed. Brasília: MEC; Secad, 2009a.

_____. **Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro Através do Programa Dinheiro Direto na Escola 2009**. Brasília: MEC, 2009b.

_____. **Projeto de lei original do Plano Nacional de Educação 2011-2020**. Brasília: 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7116-pl-pne-2011-2020&Itemid=30192>. Acesso em 15.nov.2017.

_____. **Manual da Educação Integral em Jornada Ampliada para Obtenção de Apoio Financeiro por Meio do Programa Dinheiro Direto na Escola PDDE/EDUCAÇÃO INTEGRAL, no exercício de 2011**. Brasília: 2011.

_____. **Programa Mais Educação: passo a passo**. Brasília: Ministério da Educação, [s.d.].

_____. **Roteiro para Adesão Escolas Mais Educação**. Brasília: Ministério da Educação, 2012.

_____. **Manual Operacional de Educação Integral**. Brasília: Ministério da Educação, 2013.

_____. **Manual Operacional de Educação Integral**. Brasília: Ministério da Educação, 2014.

_____. **Cartilha Nacional da Alimentação Escolar**. Brasília: Ministério da Educação, 2015.

_____. Portaria nº1.144, de 10 de outubro de 2016. Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental. Brasília, 2016.

_____. **Programa Mais Educação - PME (Lista de escolas que tiveram seus planos de atividades aprovados)**. Coordenação-Geral de Gestão Escolar (CGGE). Brasília, 2018. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/mec-pme>>. Acesso em 24.nov.2018.

MELO, D. Segunda parcela de 2014 do Mais Educação teria começado a ser liberada. **Educação Integral**. 6. mai. 2015. Disponível em <<https://educacaointegral.org.br/reportagens/segunda-parcela-de-2014-mais-educacao-teria-comecado-ser-liberada/>>. Acesso em: 30.ago.2018.

MENEZES, J. S. S. Educação em tempo integral: direito e financiamento. **Educar em Revista**, n. 45, p. 137–152, 2012.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Finanças do Brasil - Dados contábeis dos municípios – Finbra – Contas Anuais (Receita Orçamentária)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2011.

_____. **Finanças do Brasil - Dados contábeis dos municípios – Finbra – Contas Anuais (Receita Orçamentária)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012.

_____. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Receitas Orçamentárias - Anexo I-C)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2013. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>. Acesso em: 7 out. 2018.

_____. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Receitas Orçamentárias - Anexo I-C)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2014.

_____. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Receitas Orçamentárias - Anexo I-C)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2015.

_____. **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Receitas Orçamentárias - Anexo I-C)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2016.

MOLL, J. Educação para a Superação da Extrema Pobreza: Desafios da Escola de Tempo Completo e de Formação Integral. In: **O Brasil sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 563–581.

MOSNA, R. M. **Avaliação da política pública “Programa Mais Educação” em escolas de ensino fundamental da rede estadual de ensino do Rio Grande do Sul: impactos na qualidade da educação e no financiamento do ensino fundamental**. 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Porto Alegre).

NOGUEIRA, P. R. Comitês ajudam a efetivar educação integral nos estados. **Portal Aprendiz**. 27.ago.2013. Disponível em: <<https://portal.aprendiz.uol.com.br/2013/08/27/comites-ajudam-a-efetivar-programa-de-educacao-integral-nos-estados/>>. Acesso em: 9 nov. 2018.

OLIVEIRA, C. DE; GANZELI, P. Relações intergovernamentais na educação: fundos, convênios, consórcios públicos e arranjos de desenvolvimento da educação. **Educação & Sociedade**, v. 34, n. 125, p. 1031–1047, 2013.

PARENTE, C. DA M. D. A Construção da Meta de Educação em Tempo Integral do Plano Nacional de Educação (2014). **Educação em Revista**, v. 18, n. Edição Especial, p. 23–42, 2017a.

_____. Políticas de Educação Integral em Tempo Integral à Luz da Análise do Ciclo da Política Pública. **Educação e Realidade**, v. Ahead of p, p. 1–20, 2017b.

PARENTE, C. DA M. D. Programa Mais Educação : impactos e perspectivas nas escolas do campo. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 11, n. 2, p. 439–454, 2017c.

PARENTE, C. DA M. D.; AZEVEDO, É. DO N. Monitoramento do Programa Mais Educação em Sergipe. In: PARENTE, C. DA M. D.; PARENTE, J. M. (Org.). **Avaliação, Política e Gestão da Educação**. São Cristóvão: UFS, 2011. p. 131–145.

PARO, V. H. et al. **Escola de tempo integral desafio para o ensino público**. São Paulo: Cortez : Autores Associados, 1988.

PARRA, L. S. **Leituras libertárias: cultura anarquista na São Paulo dos anos 1930**. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos Culturais) - Universidade de São Paulo (São Paulo).

PENTEADO, A. Programa Mais Educação como Política de Educação Integral para a Qualidade. **Educação e Realidade**, v. 39, n. 2, p. 463–486, 2014.

PERONI, V. M. V. **Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma proposta de Redefinição do Papel do Estado na Educação?** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

PERRUDE, M. R. DA S. **Política educacional e inclusão social: um estudo dos programas de ampliação da jornada escolar**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas (Campinas).

PIERSON, P.; SKOCPOL, T. Historical institutionalism in Contemporary Political Science. In: KATZNELSON, I.; MILNER, H. (Org.). **Political Science: State of the Discipline**. New York: W.W. Norton, 2002. p. 693–721.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á. Governança, Arranjos Institucionais e Capacidades Estatais na Implementação de Políticas Federais. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Org.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016. p. 101–130.

RIBEIRO, L. M. Federalismo, Governo Local e Políticas Sociais no Brasil entre 1996 e 2004. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. DE (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 151–178.

RODRIGUES, C. M. L.; CASTRO, A. E. G. DE; CUNHA JÚNIOR, J. L. DE. O Programa Mais Educação: Pretextos, Contextos e Práticas Discursivas no Nordeste. **Educação em Revista**, v. 18, edição especial, p. 73–94, 2017.

RODRIGUES, C. M. L.; VIANA, L. R.; BERNARDES, J. DE A. O Programa Mais Educação: breve análise do contexto político e dos pressupostos teóricos. n. 2006, 2008.

SANTOS, A. R. DOS. **O Programa Mais Educação, uma proposta de educação em Tempo Integral?** 2014. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de São Paulo (São Paulo).

SANTOS, M. Educação do Campo no Plano Nacional de Educação: tensões entre a garantia e a negação do direito à educação. **Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais**, v. 26, n. 98, p. 185–212, 2018.

SEB/MEC. Portaria nº12, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre os Comitês Territoriais de Educação Integral e dá outras providências. Brasília, 2016.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Gasto Social do Governo Central: 2002 a 2015**. Brasília: STN, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/318974/Gasto+Social+Governo+Central/c4c3d5b6-8791-46fb-b5e9-57a016db24ec>>. Acesso em 26.nov.2017.

SENARC/MDS; SEB/MEC. Nota técnica conjunta nº 192 Decon/Senarc/MDS - DICEI/SEB/MEC:Parceria para articulação de estratégias e ações intersetoriais entre o Programa Mais Educação e o Programa Bolsa Família. Brasília, 2011.

_____. Nota técnica conjunta nº 319 Decon/Senarc/MDS - DICEI/SEB/MEC:Apresenta informações sobre a Parceria entre o Programa Brasil Sem Miséria e o Programa Mais Educação para 2013. Brasília, 2012.

_____. Nota técnica conjunta nº 184 Decon/Senarc/MDS – DICEI/SEB/MEC: apresenta informações sobre o Programa Bolsa Família e o Programa Mais Educação referente a adesões de escolas em 2013. Brasília, 2013.

_____. Nota técnica conjunta nº 49 Decon/Senarc/MDS - DICEI/SEB/MEC:Apresenta informações sobre a Parceria entre o Programa Bolsa Família e o Programa Mais Educação referente ao resultado das adesões. das escolas em 2014. Brasília, 2015.

SILVA, A. L. F. DA. **Políticas para a ampliação da jornada escolar: estratégia para a construção da educação integral?** 2014. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de São Paulo (São Paulo).

SILVA, J. A. DE A. DA; SILVA, K. N. P. Analisando a Concepção de Educação Integral do governo Lula/Dilma através do Programa Mais Educação. **Educação em Revista**, v. 30, n. 01, p. 95–126, 2014.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Org.). **Bringing the State Back In**. Nova Iorque, Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 3–38.

SOARES, M. M. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. In: 8º Encontro da ABCP, Gramado. Anais do 8º Encontro da ABCP, Gramado.

SOUZA, C. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 27–41, 2004.

_____. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 2001, p. 105–121, 2005.

_____. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 16, n. 2003, p. 20–45, 2006.

_____. Instituições e Mudanças: reformas da Constituição de 1988, federalismo e políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. DE (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013. p. 91–118.

_____. Federalismo e Políticas Públicas Nacionais: diversidade ou uniformidade. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Org.). **Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2016a. p. 131–153.

_____. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

_____. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.
SOUZA, M. Atraso nos repasses prejudica atividades do Mais Educação, diz pesquisa. **UOL**. 12.jan.2016. Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/noticias/2016/01/12/atraso-nos-repasses-prejudica-atividades-do-mais-educacao-diz-pesquisa.htm>>. Acesso em: 25 dez. 2017b.

SUBIRATS, J. Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas; coletânea v.1**. Brasília: ENAP, 2006. p. 199–218.

TCU. **Auditoria para Avaliação da Aplicação de Recursos do PDDE e do PAR-Infraestrutura**. Brasília: 2016.

TEIXEIRA, A. Centro Educacional Carneiro Ribeiro. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 31, n. 73, p. 78–84, 1959.

TERTO, D.C.; CASTRO, A.M.D.A.; Federalismo e relações intergovernamentais no âmbito da educação: Plano de Ações Articuladas. **Revista Educação em Questão**, v.55, n.44, p. 216-239, abr./jun. 2017.

UFMG et al. **Programa Mais Educação: Impactos na Educação Integral e Integrada**. Brasília: MEC, 2013.

UNICEF; MEC; INEP. **Aprova Brasil – O direito de aprender: boas práticas em escolas públicas avaliadas pela Prova Brasil**. Brasília: Fundo das Nações Unidas para a Infância, 2007.

VALINHOS. Lei nº 5.141, de 23 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação do Município de Valinhos na forma específica. Valinhos, 2015, p. 10–13.

VAZQUEZ, D. A. Desequilíbrios Regionais no Financiamento da Educação: A Política Nacional de Equidade do Fundef. **Revista Sociologia Política**, v. 24, p. 149–164, 2005.

_____. Mecanismos Institucionais de Regulação Federal e seus Resultados nas Políticas de Educação e Saúde. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 4, p. 969–1005, 2014.

VIANA, A. L. D'ÁVILA; SILVA, H. P. DA. Desenvolvimento e Institucionalidade da Política Social no Brasil. In: MACHADO, C. V.; BAPTISTA, T. W. DE F.; LIMA, L. D. DE (Org.). . **Políticas de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. p. 31–60.

VINHEDO. Lei nº 3.669, de 23 de junho de 2015. Institui o Plano Municipal de Educação 2015-2025. Vinhedo, 2015.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

WOOLDRIDGE, J.M. **Introdução à econometria: uma abordagem moderna**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

APÊNDICE A - LISTA DE NORMATIVAS E MANUAIS DO MAIS EDUCAÇÃO E NOVO MAIS EDUCAÇÃO

Portaria normativa interministerial nº 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
Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007	Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.
Resolução CD/FNDE nº 38, de 16 de julho de 2009	Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE.
Resolução CD/FNDE nº 67, de 28 de dezembro de 2009	Altera o valor per capita para oferta da alimentação escolar do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE.
Decreto nº 7.083, de 27 de janeiro de 2010	Dispõe sobre o Mais Educação
Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011	Institui o Plano Brasil sem Miséria.
Resolução CD/FNDE nº 40, de 16 de outubro de 2013	Altera o Parágrafo 5º do Artigo 4º da Resolução nº 34, de 6 de setembro de 2013 que 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.
Resolução CD/FNDE nº 34, de 6 de setembro de 2013	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.
Resolução CD/FNDE nº 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.
Resolução CD/FNDE nº 4, de 31 de março de 2014.	Dispõe sobre a destinação de recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do PDDE, a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, que possuam alunos matriculados no ensino fundamental e médio registrados no Censo Escolar do ano anterior ao do atendimento, com vistas a assegurar a realização de atividades culturais, por intermédio do Mais Cultura nas Escolas, de forma a potencializar as ações dos Programas Mais Educação e Ensino Médio Inovador
Resolução CD/FNDE nº 02, de 14 de abril de 2016.	Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito

	Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades de educação em tempo integral, em conformidade com o Programa Mais Educação.
Portaria nº 12, de 11 de maio de 2016.	Dispõe sobre os Comitês Territoriais de Educação Integral e dá outras providências.
Portaria nº 1.144, de 10 de outubro de 2016	Institui o Programa Novo Mais Educação, que visa melhorar a aprendizagem em língua portuguesa e matemática no ensino fundamental
Resolução CD/FNDE nº 5, de 25 de outubro de 2016.	Destina recursos financeiros, nos moldes operacionais e regulamentares do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), a escolas públicas municipais, estaduais e do Distrito Federal, a fim de contribuir para que estas realizem atividades de educação em tempo integral e funcionem nos finais de semana, em conformidade com o Programa Novo Mais Educação.

Manuais e cartilhas
Educação Integral: Texto referência para o debate nacional, 2009
Manual de Educação Integral para Obtenção de Apoio Financeiro Através do Programa Dinheiro Direto na Escola, 2009
Manual de Educação Integral em Jornada Ampliada para Obtenção de Apoio Financeiro por meio do PDDE Educação Integral, 2011
Programa Mais Educação: passo a passo
Roteiro para Adesão Escolas Mais Educação, 2012
Manual Operacional de Educação Integral, 2013
Manual Operacional de Educação Integral, 2014

Fonte: Elaboração própria

APÊNDICE B - ROTEIRO SEMIESTRUTURADO DE ENTREVISTA

Roteiro de entrevista usado em conversas com 10 gestores de educação municipal em Campinas (SP), Valinhos (SP) e Vinhedo (SP). As entrevistas foram todas gravadas em acordo com o entrevistado e usadas de maneira anônima.

- Para começar, para você, o que é educação integral?
- Havia educação de tempo integral antes do Mais Educação no município? Qual era a experiência, em qual nível de ensino e qual a abrangência?
- Você já tinha tido alguma proximidade com a educação de tempo integral antes do Mais Educação? Se sim, qual?
- Quando o município adere ao Mais Educação? Como se deu a adesão? Em quantas escolas e para quantos alunos?
- Qual foi o papel da secretaria municipal nesta adesão?
- Há/havia Ongs, fundações ou grupos da comunidade envolvidos em atividades de educação de tempo integral no início da adesão?
- Há/havia outros projetos das secretarias municipais (esporte, cultura...) ou estadual atuando dentro das escolas com atividades complementares?
- Qual a participação da Secretaria Estadual de Educação na indução da educação em tempo integral?
- Quais foram as dificuldades neste primeiro momento para atender o Programa? (dinâmicas locais, dimensões de capacidade institucional local, efeitos de *path dependence*)
- As regras de financiamento ou o controle sobre os temas de atividades apresentaram algum tipo de barreira ou de apoio para o desenvolvimento do tempo integral? (Havia espaço de criatividade para as regras do mais educação?)
- Como se dava o financiamento das atividades do contraturno, apenas Mais Educação ou também tinha Fundeb? O município complementava o valor?
- Houve alteração/ampliação de espaços físicos para as atividades complementares feitas pela escola?
- As atividades complementares eram ministradas por monitores pagos pelo Mais Educação ou por professores que foram contratados para a educação de tempo integral?
- Quem eram os monitores e como era essa contratação (feita por escola, a secretaria municipal tinha parte nisso)?

- Sobre o auge das matrículas. O que houve para este aumento? (Mudanças na política, pedidos da comunidade, esforço das escolas, aumento no dinheiro)
- Quando as escolas passavam a fazer parte da lista do MEC do Mais Educação, as unidades tinham liberdade para não entrar no programa ou havia intervenção da secretaria municipal?
- Se isso aconteceu, quais eram as razões para escolas não aceitarem o programa Mais Educação?
- Em que momento o município passa a participar do comitê territorial e como era essa participação? Quem fazia parte e com qual frequência havia reuniões?
- Qual é o papel do comitê territorial?
- Em que momento o município procurava o comitê, quando procurava a secretaria estadual e quando procurava o MEC?
- O que aconteceu com as atividades complementares em 2015, quando houve atraso do edital e dos repasses do Mais Educação?
- Já havia regras municipais para educação de tempo integral em 2015/2016? (Plano Municipal de Educação? Algum programa da secretaria municipal?)
- 25% das matrículas em tempo integral era/é uma meta no município? Era bandeira da secretaria? O que você acha dessa meta federal?
- Por que as atividades de tempo integral continuaram apesar da falta de edital em 2016? Como foi feito? Quais as mudanças em relação aos anos anteriores?
 - Para os que reduziram, em que casos foram mantidas as atividades de tempo integral apesar da falta de edital em 2016? Como foi feito? Quais as mudanças em relação aos anos anteriores?
- Qual o papel de atuação do comitê territorial hoje?
- Quem foram para você os atores-chave para a trajetória da educação de tempo integral no município? E fora do município, você apontaria alguém? (atores que contribuíram para o sucesso e/ou para o fracasso da adoção de política integral no município).

APÊNDICE C - CARACTERIZAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

Gestor C1 – coordenador na secretaria municipal de Campinas, participante do Comitê Territorial

Gestor C2 – diretor da secretaria municipal de Campinas, não participante do Comitê Territorial

Gestor C3 – diretor da secretaria municipal de Campinas, não participante do Comitê Territorial

Gestor C4 – coordenador da secretaria municipal de Campinas, participante do Comitê Territorial

Gestor C5 – coordenador da secretaria municipal de Campinas, não participante do Comitê Territorial

Gestor V1 – coordenador em escola municipal de Valinhos, participante do Comitê Territorial

Gestor V2 – coordenador em escola municipal de Valinhos, participante do Comitê Territorial

Gestor V3 – técnico da secretaria municipal de Valinhos, participante do Comitê Territorial

Gestor V4 – coordenador na secretaria municipal de Vinhedo, foi coordenador em escola e participante do Comitê Territorial

Gestor V5 – técnico na secretaria municipal de Vinhedo, participante do Comitê Territorial

APÊNDICE D - TERMO DE CONSENTIMENTO**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Concordo em participar, como entrevistado, do estudo que tem como pesquisador responsável a aluna de pós-graduação Cristiane Branco Capuchinho, do Programa de Mestrado de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, no. USP 4903860, que pode ser contatada pelo e-mail cristiane.capuchinho@gmail.com e pelo telefone (11) _____, com orientação do professor Dr. Jaime Crozatti (jcrozatti@usp.br). Tenho ciência de que o estudo tem em vista realizar entrevistas com gestores municipais e estaduais de educação, visando, por parte da referida aluna a realização de uma pesquisa de mestrado sobre a adoção municipal da política federal de educação em tempo integral intitulada Mais Educação, no período entre 2011 e 2016, no ensino fundamental das redes municipais.

Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. Entendo que esse estudo possui finalidade de pesquisa acadêmica, que os dados obtidos não serão divulgados por outras vias, a não ser com prévia autorização, e que será preservado o anonimato dos participantes, assegurando assim minha privacidade. O aluno providenciará uma cópia da transcrição da entrevista para meu conhecimento. Além disso, sei que posso abandonar minha participação na pesquisa quando quiser e que não receberei nenhum pagamento por esta participação.

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste termo de consentimento livre e esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

Assinatura

São Paulo, ___ de _____ de 2018.

APÊNDICE E - TABELA DE DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS POR OFERTA DE TEMPO INTEGRAL E ARRECADAÇÃO PER CAPITA

	sem tempo integral	com tempo integral inferior a 25%	com tempo integral igual ou superior a 25%
2011			
1º quartil	642	422	43
2º quartil	684	378	45
3º quartil	680	369	57
4º quartil	756	237	104
Total	2762	1406	249
2012			
1º quartil	529	493	86
2º quartil	615	415	77
3º quartil	653	373	79
4º quartil	706	278	114
Total	2503	1559	356
2013			
1º quartil	416	475	217
2º quartil	513	407	188
3º quartil	577	372	156
4º quartil	671	280	147
Total	2177	1534	708
2014			
1º quartil	273	349	486
2º quartil	384	363	360
3º quartil	491	347	269
4º quartil	605	247	245
Total	1753	1306	1360
2015			
1º quartil	234	350	523
2º quartil	325	362	420
3º quartil	415	359	331
4º quartil	562	247	290
Total	1536	1318	1564
2016			
1º quartil	489	453	165
2º quartil	548	385	174
3º quartil	545	382	179
4º quartil	671	242	186
Total	2253	1462	704

Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP) e Finbra (STN)

APÊNDICE F - DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS POR PORTE

2011		sem integral		integral abaixo de 25%		integral acima de 25%	
BRASIL		3563	64,23%	1700	30,65%	284	5,12%
I	até 5.000 habitantes	930	76,04%	209	17,09%	84	6,87%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	902	74,79%	262	21,72%	42	3,48%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	926	68,04%	394	28,95%	41	3,01%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	618	56,23%	429	39,04%	52	4,73%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	144	41,14%	182	52,00%	24	6,86%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	37	13,81%	194	72,39%	37	13,81%
VII	acima de 500.000 habitantes	6	15,00%	30	75,00%	4	10,00%
2012							
BRASIL		3238	58,35%	1908	34,38%	403	7,26%
I	até 5.000 habitantes	900	73,53%	234	19,12%	90	7,35%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	873	72,39%	286	23,71%	47	3,90%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	882	64,81%	409	30,05%	70	5,14%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	459	41,73%	545	49,55%	96	8,73%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	85	24,29%	224	64,00%	41	11,71%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	31	11,57%	183	68,28%	54	20,15%
VII	acima de 500.000 habitantes	8	20,00%	27	67,50%	5	12,50%
2013							
BRASIL		2780	50,05%	1904	34,28%	871	15,68%
I	até 5.000 habitantes	864	70,47%	208	16,97%	154	12,56%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	763	63,16%	307	25,41%	138	11,42%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	723	53,04%	445	32,65%	195	14,31%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	330	30,00%	560	50,91%	210	19,09%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	72	20,57%	190	54,29%	88	25,14%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	23	8,58%	168	62,69%	77	28,73%
VII	acima de 500.000 habitantes	5	12,50%	26	65,00%	9	22,50%
2014							
BRASIL		2213	39,84%	1605	28,89%	1737	31,27%
I	até 5.000 habitantes	779	63,54%	170	13,87%	277	22,59%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	602	49,83%	269	22,27%	337	27,90%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	522	38,30%	399	29,27%	442	32,43%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	245	22,27%	431	39,18%	424	38,55%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	45	12,86%	162	46,29%	143	40,86%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	17	6,34%	148	55,22%	103	38,43%
VII	acima de 500.000 habitantes	3	7,50%	26	65,00%	11	27,50%
2015							
BRASIL		1947	35,06%	1619	29,15%	1988	35,79%
I	até 5.000 habitantes	729	59,46%	175	14,27%	322	26,26%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	544	45,03%	288	23,84%	376	31,13%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	414	30,37%	397	29,13%	552	40,50%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	198	18,02%	429	39,04%	472	42,95%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	36	10,29%	162	46,29%	152	43,43%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	22	8,21%	145	54,10%	101	37,69%
VII	acima de 500.000 habitantes	4	10,00%	23	57,50%	13	32,50%
2016							
BRASIL		2886	51,95%	1799	32,39%	870	15,66%
I	até 5.000 habitantes	880	71,72%	161	13,12%	186	15,16%
II	de 5.001 a 10.000 habitantes	775	64,16%	265	21,94%	168	13,91%
III	de 10.001 a 20.000 habitantes	708	51,94%	426	31,25%	229	16,80%
IV	de 20.001 a 50.000 habitantes	405	36,85%	513	46,68%	181	16,47%
V	de 50.001 a 100.000 habitantes	80	22,86%	213	60,86%	57	16,29%
VI	de 100.001 a 500.000 habitantes	35	13,06%	187	69,78%	46	17,16%
VII	acima de 500.000 habitantes	3	7,50%	34	85,00%	3	7,50%

APÊNDICE G - DISTRIBUIÇÃO DE MUNICÍPIOS SEM OFERTA DE TEMPO INTEGRAL

	n° de municípios que não ofertaram tempo integral entre 2011 e 2016	% em relação a total de municípios do estado
Roraima	11	73,33%
Amapá	8	50,00%
Paraná	146	36,59%
Goiás	83	34,16%
Santa Catarina	90	30,51%
Mato Grosso	43	30,50%
Minas Gerais	241	28,35%
Espírito Santo	22	28,21%
Rio Grande do Sul	139	28,14%
São Paulo	179	27,93%
Rondônia	13	25,00%
Sergipe	16	21,33%
Piauí	43	19,20%
Amazonas	10	16,13%
Mato Grosso do Sul	12	15,19%
Acre	3	13,64%
Rio de Janeiro	9	9,78%
Paraíba	17	7,62%
Bahia	29	6,95%
Maranhão	15	6,91%
Tocantins	9	6,47%
Pará	9	6,25%
Alagoas	5	4,90%
Rio Grande do Norte	8	4,79%
Ceará	5	2,72%
Pernambuco	5	2,72%
Norte	63	14,00%
Nordeste	143	7,98%
Centro-Oeste	138	29,81%
Sudeste	451	27,15%
Sul	375	31,57%
BRASIL	1169	21,06%

Fonte: Elaboração própria com base no Censo Escolar (INEP)